

Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror

Den tværministerielle arbejdsgruppe
om terrorbekæmpelse

Oktober 2005

Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror

Den tværministerielle arbejdsgruppe
om terrorbekæmpelse

Oktober 2005

Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror
Oktober 2005

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:

Statsministeriet
Prins Jørgens Gård 11
1218 København K
Telefon 33 92 33 00

Omslag: b:graphic
Tryk: Schultz Grafisk
Oplag: 1.000
Pris: 125 kr. inkl. moms
ISBN: 87-986810-3-6

Elektronisk publikation:
Produktion: Statsministeriet
ISBN: 87-986810-4-4

Publikationen kan hentes på
Statsministeriets hjemmeside:
www.stm.dk

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1: Indledning	7
1. Arbejdsgruppens nedsættelse, opgave og fremgangsmåde	7
2. Arbejdsgruppens grundlæggende overvejelser	8
3. Terrortruslen mod Danmark.....	9
4. Sammendrag af arbejdsgruppens anbefalinger	16
Kapitel 2: Efterretningstjenesternes organisation, samarbejde og ressourcer.	23
1. Indledning	23
1.1. Politiets Efterretningstjeneste.....	23
1.2. Forsvarets Efterretningstjeneste	25
2. Samarbejdet mellem efterretningstjenesterne og andre myndigheder	26
2.1. Det nationale samarbejde mellem efterretningstjenesterne.....	26
2.2. Det internationale samarbejde.....	27
2.3. Arbejdsgruppens overvejelser	27
2.3.1. Indledning	27
2.3.2. Sammenlægning af efterretningstjenesterne?	28
2.3.3. Nyt center for antiterroranalyse	29
2.3.4. Samarbejdet mellem efterretningstjenesterne	31
2.3.5. Samarbejdet med politiet.....	33
2.3.5.1. Indledning	33
2.3.5.2. Politi mod terror	34
2.3.5.3. Rigspolitiets interne struktur	34
2.4. Samarbejdet med Udenrigsministeriet	38
3. Ressourcer	40
3.1. Benchmarking af efterretningstjenesterne.....	40
3.2. Prioritering af efterretningstjenesternes ressourcer.....	41
3.3. Behovet for øgede ressourcer	41
3.3.1. Indledning	41
3.3.2. Politiets Efterretningstjeneste.....	42
3.3.3. Rigspolitiets Aktionsstyrke	44
3.3.4. Rigspolitiets øvrige indsatsområder.....	44
3.3.5. Forsvarets Efterretningstjeneste	45
3.3.6. Arbejdsgruppens overvejelser	45
Kapitel 3: Efterforskning af terror	47
1. Det strafferetlige værn mod terrorisme	47
1.1. Anti-terrorpakken	47
1.2. Arbejdsgruppens overvejelser	48
2. Politiets Efterretningstjenestes indhentning og behandling af personoplysninger	49
2.1. Indledning	49
2.2. Indhentning af personoplysninger	49
2.2.1. Retsgrundlaget.....	49
2.2.2. Arbejdsgruppens overvejelser	51
2.3. Behandling af personoplysninger.....	54

2.3.1.	Retningslinjer	54
2.3.2.	Arbejdsgruppens overvejelser	56
3.	Udlevering af flypassagerlister	57
3.1.	Retsgrundlaget.....	57
3.2.	Arbejdsgruppens overvejelser	59
4.	Efterforskningsredskaber på teleområdet.....	60
4.1.	Indledning	60
4.2.	Retsgrundlaget.....	61
4.2.1.	Retsplejelovens kapitel 71 mv.	61
4.2.2.	Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (telekonkurrenceloven)	66
4.3.	Arbejdsgruppens overvejelser	67
4.3.1.	Pligter for udbydere af telenet og teletjenester	67
4.3.2.	Ændringer af retsplejeloven	76
4.3.3.	Andre lovændringer	79
4.3.4.	Udvikling af teknisk udstyr	80
5.	Finansiering af terrorisme	81
5.1.	Bekæmpelse af hvidvask.....	81
5.2.	Beslaglæggelse af midler	82
6.	Terrormistænktets adgang til at bevæge sig i samfund	83
6.1.	Tilbageholdelse af terrormistænkte.....	83
6.1.1.	Retsgrundlaget.....	83
6.1.2.	Arbejdsgruppens overvejelser	86
6.2.	Forbud mod ophold visse steder	87
6.2.1.	Retsgrundlaget	87
6.2.2.	Arbejdsgruppens overvejelser	89
6.3.	Identitetskort med biometriske data?	91
6.3.1.	Retsgrundlaget.....	91
6.3.2.	Arbejdsgruppens overvejelser	91
6.4.	Forbud mod Hizb ut-Tahrir eller andre organisationer	93
6.4.1.	Retsgrundlaget.....	93
6.4.2.	Arbejdsgruppens overvejelser	94
6.5.	Herboende personer, der udøver terrorvirksomhed i udlandet.....	95
7.	Anvendelse af kilder og agenter.....	97
7.1.	Retsgrundlaget.....	97
7.2.	Arbejdsgruppens overvejelser	98
8.	Videoovervågning	100
8.1.	Retsgrundlaget.....	100
8.2.	Nuværende anvendelse af tv-overvågning af offentligt tilgængelige områder....	103
8.3.	Arbejdsgruppens overvejelser	104
9.	Muligheden for udlevering af terrormistænkte	106
9.1.	Retsgrundlaget.....	106
9.2.	Arbejdsgruppens overvejelser	109

Kapitel 4: Udlændinges ophold i Danmark111

1.	Asyl- og udvisningsreglerne	111
1.1.	Udelukkelse, inddragelse af opholdstilladelse og udvisning	111
1.1.1.	Retsgrundlaget.....	111
1.1.2.	Arbejdsgruppens overvejelser	114
1.2.	Stramninger over for personer på tålt ophold?.....	117
1.2.1.	Retsgrundlaget.....	117
1.2.2.	Arbejdsgruppens overvejelser	118
1.3.	Det internationale samarbejde.....	118
2.	Opnåelse og fratagelse af dansk indfødsret.....	119

Kapitel 5: Det civile beredskab.....121

1.	Indledning	121
2.	Udviklingen i beredskabet.....	121
3.	Arbejdsgruppens overvejelser om status for det nationale beredskab	126
4.	Kommunikation og information: Inddragelse af borgere, virksomheder og myndigheder i indsatsen mod terror.....	137
4.1.	Kommunikation med befolkningen i krisesituation.....	138
4.2.	Information af borgere, virksomheder og offentlige myndigheder.....	139
4.3.	Arbejdsgruppens overvejelser	141
5.	Internationalt samarbejde om beredskab.....	142

Kapitel 6: Dialog med de muslimske samfund.....145

1.	Indledning	145
2.	Igangværende initiativer.....	145
3.	Arbejdsgruppens overvejelser	146
4.	Det internationale samarbejde.....	151

Kapitel 7: Forskning153

Bilag

1)	Arbejdsgruppens anbefalinger	155
2)	Arbejdsgruppens kommissorium	165
3)	Arbejdsgruppens sammenfatning af seminar om radikalisering.....	171
4)	Indenrigs- og Sundhedsministeriets oplæg om sundhedsberedskabet	175
5)	Kommissorium for benchmarking af efterretningstjenesterne.....	187
6)	Kommissorium for analyse af kontrollen med farlige stoffer.....	189
7)	Oversigt over andre EU-landes organisering af bekæmpelsen af terrorisme.....	191

I et klassificeret bilagsbind, der ikke offentliggøres:

- 8) Politiets Efterretningstjenestes virksomhed
- 9) Forsvarets Efterretningstjenestes virksomhed
- 10) Yderligere tiltag til at styrke samarbejdet mellem efterretningstjenesterne
- 11) Arbejdsgruppens sammenfatning af besøg hos udenlandske myndigheder

Kapitel 1: Indledning

1. Arbejdsgruppens nedsættelse, opgave og fremgangsmåde

Regeringen nedsatte den 25. august 2005 en arbejdsgruppe med henblik på at foretage en samlet gennemgang af det danske samfunds beredskab og indsats mod terrorhandlinger for at afklare, hvilke yderligere initiativer der eventuelt måtte være behov for med henblik på i videst muligt omfang at modvirke terrorangreb i Danmark. Arbejdsgruppen blev anmodet om at afslutte sit arbejde inden 1. november 2005. Arbejdsgruppens kommissorium er optrykt som rapportens bilag 2.

Arbejdsgruppen har bestået af repræsentanter for Statsministeriet (formand), Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration samt Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste.

Arbejdsgruppen har afholdt en række møder og har inddraget myndigheder, der ikke er repræsenteret i arbejdsgruppen, efter behov.

Arbejdsgruppen har herudover afholdt et seminar om terrorisme og radikaliserings med deltagelse af akademiske forskere og analytikere fra efterretningstjenesterne. Magnus Ranstorp, Forsvarshögskolan (Sverige), Petter Nesser, Forsvarets forskningsinstitut (Norge), Lars Erslev Andersen, Syddansk Universitet, og Michael Taarnby Jensen, Dansk Institut for Internationale Studier, deltog i seminaret som oplægsholdere. Særligt behovet for samarbejde mellem efterretningstjenesterne, andre myndigheder og udenlandske samarbejdspartnere samt udveksling af oplysninger mellem disse blev fremhævet som helt centralt i terrorbekæmpelsen. Det samme gælder indsatsen mod ekstremistiske grupper og hvervningen hertil. Seminarets hovedkonklusioner og anbefalinger er sammenfattet i rapportens bilag 3.

Der har i arbejdsgruppen været tilslutning til seminarets hovedkonklusioner, der er indarbejdet i rapporten.

Endelig har arbejdsgruppen inddraget erfaringer fra andre lande i sit arbejde, herunder særligt de nye initiativer, flere europæiske lande har gennemført eller overvejer at gennemføre i lyset af begivenhederne i Madrid i marts 2004 og i London i juli 2005. (Der henvises til oversigten i bilag 7).

Arbejdsgruppen har til brug for sit arbejde modtaget en række oplysninger fra Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste om tjenesternes virksomhed og indsats mod terror. Visse af disse oplysninger kan ikke lægges åbent frem, men fremgår af en række bilag, der ikke offentliggøres.

Arbejdsgruppen har endvidere aflagt besøg hos udenlandske efterretningstjenester og myndigheder og drøftet, hvorledes terrorisme forebygges og bekæmpes i disse lande, herunder hvorledes arbejdet er organiseret. Arbejdsgruppen har sammenfattet disse erfaringer i et bilag til rapporten, der som følge af oplysningernes karakter ikke vil blive offentliggjort.

2. Arbejdsgruppens grundlæggende overvejelser

Til brug for arbejdsgruppen har Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste udarbejdet en vurdering af terrortruslen med fokus på Danmark, som optrykkes i afsnit 3 nedenfor. Som det fremgår heraf, har terrortrusselniveauet i Danmark traditionelt været vurderet som lavt, men tjenesterne vurderer, at der i forhold til den vestlige verden for tiden er et generelt forhøjet trusselniveau. Det er samtidig Politiets Efterretningstjenestes vurdering, at terrorangreb i Danmark kan ske uden varsel.

Terrorismen er en trussel mod den enkelte, det danske samfund og de værdier, det bygger på.

For at beskytte den enkelte, det danske samfund og de værdier, det bygger på, er det helt afgørende, at vi gør, hvad vi kan, for at forebygge og bekæmpe terrorhandlinger, blandt andet gennem efterretningstjenesternes og politiets arbejde. Derfor bør myndighederne have de nødvendige redskaber til at indhente efterretningsmæssige oplysninger samt efterforske og strafforfølge sådanne handlinger, ligesom det er nødvendigt at have et beredskab til at håndtere og begrænse følgerne af eventuelle terrorhandlinger.

Det er ligeledes vigtigt, at vi til stadighed søger at løse de problemer, der bidrager til radikalisering og rekruttering til ekstremistiske og voldelige grupper.

At forebygge og bekæmpe terror stiller store krav, da terrortruslen er sammensat og uforudsigelig. Den kender ikke til landegrænser. Skal den forebygges og bekæmpes effektivt, må der tages mange forskellige redskaber i brug, ligesom et intensivt internationalt samarbejde er afgørende.

Selvom et åbent og frit samfund aldrig vil kunne sikre sig fuldstændigt imod, at personer søger at planlægge og begå terrorhandlinger, er det vigtigt at holde fast i, at erfaringerne fra andre lande viser, at en effektiv indsats mod terror nytter. Det er lykkedes at afværge terrorangreb i Europa, ligesom det er lykkedes at pågribe terrorister.

Arbejdsgruppen fremlægger med denne rapport sin gennemgang af det danske beredskab og indsats mod terrorisme samt anbefalinger til brug for regeringen.

Der kan være anledning til at understrege, at antallet og rækkevidden af de fremlagte anbefalinger ikke skal ses som udtryk for, at det danske samfunds nuværende beredskab og indsats over for terrorisme efter arbejdsgruppens vurdering er utilstrækkeligt. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til, at der i de senere år er taget en lang række væsentlige initiativer for at styrke indsatsen mod terrorisme. Terrorhandlingerne i Madrid i marts 2004 og senest i London i juli 2005 har imidlertid – som det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium – givet anledning til at foretage en mere samlet gennemgang og vurdering af det danske samfunds beredskab og indsats over for terrorhandlinger. Sigtet hermed er at afklare, hvilke yderligere initiativer der eventuelt måtte være behov for med henblik på i videst muligt omfang at modvirke terrorangreb i Danmark, og herunder sikre de nødvendige redskaber til i givet fald at opklare og retsforfølge eventuelle terrorhandlinger.

Anbefalingerne skal ses i dette lys og består af en række forslag, som efter arbejdsgruppens opfattelse kan komme på tale for at styrke indsatsen og beredskabet mod terror. Den endelige afgørelse af, om forslagene bør gennemføres, vil naturligvis bero på en samlet politisk vurdering af de enkelte forslags karakter og under inddragelse af ressourcemæssige aspekter.

Arbejdsgruppen har sammenfattet sine overvejelser i afsnit 4 nedenfor. Arbejdsgruppens anbefalinger er optrykt samlet i bilag 1.

3. Terrortruslen med fokus på Danmark

Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste har til brug for arbejdsgruppen udarbejdet en vurdering af terrortruslen med fokus på Danmark:

”Der har siden den 11. september 2001 bestået et generelt forhøjet trusselsniveau i den vestlige verden og i forhold til vestlige interesser. Samtidig har de militære aktioner i henholdsvis Afghanistan og Irak samt en række terrorhandlinger – herunder i Tyrkiet i november 2003, Spanien i marts 2004 og London i juli 2005 – yderligere medvirket til at understrege og fastholde det forhøjede trusselsniveau.

Europa – typer af angreb

Den væsentligste terrortrussel udspringer fra netværk af transnationale militante sunniekstremister. Det er mest sandsynligt, at grupper af militante sunniekstremister aktuelt kun vil være i stand til at gennemføre simple angreb og angreb af en vis kompleksitet.

Et simpelt angreb kan f.eks. bestå i, at en enkelt eller nogle få personer skaffer sig et våben, f.eks. et håndvåben, en granat eller en simpel hjemmelavet bombe, og angriber et ubeskyttet mål. Sådant et angreb kræver hverken langvarig forberedelse eller omfattende kapacitet såsom finansiering, rekog-

noscering, operations- og kommunikationssikkerhed, eller avanceret viden om anvendelsen af sprængstoffer.

Et angreb af en vis kompleksitet kan f.eks. bestå af en serie af bomber indsat mod ubeskyttede eller dårligt beskyttede mål. Et sådant angreb kræver en del forberedelse, koordination og kunnen. Det stiller bl.a. krav til terroristernes evne til at kommunikere og rekognoscere uden at blive opdaget. Men det kræver ikke mange penge, avancerede våben eller meget specielle færdigheder.

Meget komplekse, spektakulære angreb som det, der ramte USA 11. september 2001, og det der har været planlagt mod Heathrow Lufthavn og Canary Warf i Storbritannien, stiller så store krav - bl.a. hvad angår ledelse og særlige kompetencer - at forberedelserne dels er meget langvarige og dels indebærer rejser, kommunikation og pengeoverførsler over store afstande. Det er for tiden mindre sandsynligt, at det vil lykkes for militante sunniekstremister at gennemføre et meget komplekst angreb. Det skyldes den store terrorbekæmpelsesindsats, der udføres i mange lande, og som bl.a. har ført til, at koordination af terrorplanlægning sker mere lokalt end tidligere.

I den forbindelse er det dog vigtigt at understrege, at netværkene er i stand til at tilpasse sig stadigt vanskeligere operationsvilkår og stadig formår at vælge mål, der giver stor effekt i forhold til deres ressourcer. Det er derfor sandsynligt, at angreb mod ubeskyttede og dårligt beskyttede mål oftere vil blive foretrukket. På grund af det lille antal personer og den meget begrænsede forberedelse, sådanne angreb vil kræve, vil gerningsmændene tillige blive sværere at afsløre på forhånd.

Hertil kommer, at det for sunniekstremister uden en omfattende logistisk støttestruktur kan være oplagt at gennemføre angreb mod andre fuldstændigt ubeskyttede eller let beskyttede mål. At gennemføre et angreb mod den type mål kræver relativt få midler og begrænset planlægning og træning, men skaber stor opmærksomhed. Et eksempel på den type angreb er mordet på den hollandske filmskaber Theo Van Gogh, der blev begået af et medlem af den såkaldte Hofstad-gruppe.

Angreb med kemiske og biologiske giftstoffer

Tjenesterne har ikke kendskab til kemiske eller biologiske terrorangreb i Europa. Angreb i Europa er hidtil udført med simple hjemmelavede bomber. Militante sunniekstremister har dog flere gange i og uden for Europa demonstreret hensigt om at anvende biologiske og kemiske giftstoffer i terroraktioner.

Der blev i januar 2003 fundet remedier og materialer til fremstilling af ricin i London, og i december 2002 arresterede man i Frankrig en ekstremist, der havde eksperimenteret med fremstilling af ricin og havde manualer, som beskrev fremstillingen af botulinumtoksin, i sine forældres lejlighed.

Det må forventes, at militante sunniekstremister igen vil forsøge at forberede angreb med giftstoffer, også i Europa. Nogle militante sunniekstremister er efter alt at dømme i stand til at fremstille gift i små mængder, som vil kunne anvendes i terrorangreb eller i attentater. Da det er enkelt at skaffe giftstoffer, der er kommercielt tilgængelige som f.eks. plantebeskyttelsesmidler, er det derfor sandsynligt, at militante sunniekstremister vil forsøge at anvende sådanne kemiske stoffer.

Selvordsterrorisme

Terrorhandlingerne i London i juli har sat fokus på selvmordsterrorisme i en europæisk sammenhæng. Ganske vist har britiske statsborgere tidligere været involveret i selvmordsterrorisme uden for Europa, ligesom de personer, der stod bag Madridbomberne i marts 2004, bombesprængte sig selv, da de var indkredset af myndighederne, men terrorhandlingerne i London er første gang, selvmordsangreb er gennemført i Europa på så massiv og nøje planlagt vis.

Selvordsterrorisme rejser helt særlige problemstillinger sammenlignet med andre former for terrorisme. Dels sender selvmordsterroristerne et helt særligt og meget stærkt "budskab" til såvel de samfund, de rammer, som til de personer, der er tiltrukket af og som selv overvejer at tage aktiv del i terrorisme – selvmordsterrorisme kan således i visse kredse have en ganske særlig tiltrækningskraft i relation til radikaliserings- og rekrutteringsforløb. Dels vanskeliggøres såvel forebyggelse som efterforskning af selvmordsterrorisme af det forhold, at terroristerne ikke behøver bekymre sig om, hvordan de slipper væk fra gerningsstedet samt forblive uopdagede. Hertil kommer, at de myndigheder, der skal bekæmpe selvmordsterrorisme, herunder navnlig politiet, må tage helt særlige forholdsregler i brug i varetagelsen af egen og borgernes sikkerhed.

Trusselserklæringer fra al-Qaida og 'internetgrupper'

Via medierne bliver der ofte fremsat forskellige former for trusler. For det første skræmmer de befolkningerne i de lande, der bliver truet. For det andet kan de inspirere sunniekstremister, der har eller kan skaffe sig kapacitet til at gennemføre terroranslag mod de lande, der nævnes i truslerne. Truslerne fremsat mod flere europæiske lande efter angrebene i London i juli 2005 er eksempler på, hvordan 'internetgrupper' som 'Abu Hafs al-Masri Brigaderne' kan bidrage til at skabe frygt og give et fejlagtigt indtryk af en konkret overhængende terrortrussel, ligesom de kan inspirere andre med kapacitet til at udføre angreb mod de i truslerne nævnte lande.

Også al-Qaidas ideologiske topledelse udsender løbende trusler. Al-Qaida-inspirerede netværk vil kunne opfatte disse trusler som opfordringer til (fortsat) at rette terroraktiviteter mod de mål, som bliver nævnt. Danmark har i modsætning til andre koalitions partnere fortsat ikke været nævnt af al-Qaidas ideologiske topledelse i deres offentlige erklæringer. Det vurderes imidlertid, at al-Qaidatoplederne, Usama bin Ladin og Ayman al Zawahiri, er så svækkede i deres kontakt med militante sunniekstremistiske kredse i Europa, at de reelt ikke ved, om der er faktiske terrorangreb under planlægning. Tjenesterne vurderer derfor, at topledelsens trusler ikke i sig selv er tegn på et forestå-

ende terrorangreb i Europa eller andre steder. Der er eksempler både på lande, som er blevet truet og efterfølgende ramt, og på lande, som er blevet truet og ikke ramt. Væsentligst er det, om der er kapacitet og planlægning i landet. Terrortruslen i et land hænger således i vidt omfang sammen med styrken af de militante sunniekstremistiske netværk i landet og med myndighedernes modforanstaltninger.

Europa – truslens omfang og karakter

Tjenesterne vurderer derfor, at terrortruslen mod Tyskland og Frankrig, der ikke har styrker i Irak, men som begge har styrker i Afghanistan, er højere end truslen mod Danmark, selvom de lande, der deltager i koalitionen i Irak, generelt anses for at være attraktive mål. Efterforskningen af bombningerne i Madrid i marts 2004 tyder på, at ideen til at udføre angreb i landet opstod, før Spanien sendte tropper til Irak. Ligeledes har sunniekstremister haft konkrete planer om angreb i Spanien efter, at de spanske tropper blev trukket tilbage som krævet i forbindelse med angrebene den 11. marts 2004. Der er tegn på, at angrebene i Istanbul i november 2003 havde været diskuteret gennem flere år.

Et fælles træk for sådanne angreb er formentlig, at de specifikke mål i det enkelte land først bliver udvalgt langt henne i forløbet, selvom finansiering og angrebsplanlægning har stået på gennem længere tid. Man kan tale om, at det lokale netværk finder et mål, som modsvarer netværkets aktuelle kapacitet.

Operative forbindelser mellem gerningsmændene til angrebene i London i juli 2005 og etablerede militante sunniekstremistiske netværk som al-Qaida er ikke konstateret. Det forekommer dog sandsynligt, at i hvert fald nogle af gerningsmændene, der udførte angrebet den 7. juli, under ophold i Pakistan havde kontakt til terrornetværk. Der er foreløbig ingen oplysninger om, hvorvidt gerningsmændene fra den 21. juli havde forbindelser til bredere netværk, men det er en mulighed. Foreløbig tyder oplysningerne således på, at angrebene den 7. og 21. juli blev udført af lokale uafhængige grupper, der har ladet sig inspirere af den globale militante sunniekstremistiske bevægelse og af tidligere terrorangreb.

I Europa har nordafrikanere gennem de sidste år været de mest aktive i planlægningen af terror og er det fortsat. Tre af de fire, der gennemførte angrebet i London 7. juli 2005, havde dog pakistansk baggrund, mens det var personer med østafrikansk baggrund, der udførte det mislykkede angreb i London 21. juli 2005. Militante sunniekstremister af pakistansk oprindelse vurderes fortsat at være aktive i terrorplanlægning i Europa, og det er muligt, at sunniekstremister af østafrikansk oprindelse også er det.

Den radikaliserings af den enkelte person, som kan føre til terroraktiviteter, er drevet af en række faktorer på ideologisk, samfundsmæssigt og personligt plan. Derudover har aktiviteter i ekstremist-

netværk i en lang række lande i Mellemøsten, Golfregionen, Øst- og Nordafrika samt Sydasiens smittet af på landsmænd i Europa. Det er muligt, at der i fremtiden vil vise sig eksempler på afsmitning fra lande i Vestafrika samt Central- og Sydøstasien, hvor den militante sunniekstremisme også er udbredt. På langt sigt forventer tjenesterne, at militante sunniekstremisters nationale eller etniske tilhørsforhold vil spille en mindre rolle. Den sunniekstremistiske ideologi og oplevelsen af forholdene, hvor man bor, vil spille en større rolle.

Europæiske konvertitter til islam har ligeledes tiltrukket sig efterretningsmæssig interesse. En ganske lille del af konvertitterne udviser en mere militant indstilling. Med et europæisk ydre og almindelige identitetspapirer kan disse radikale konvertitter uden problemer passere checkpoints, tolden osv., og de kan assistere radikale islamister med f.eks. bankkonti og logistisk støtte og med at sprede propaganda.

Generelt spiller modstanden mod koalitionerens tilstedeværelse i Irak og Afghanistan en meget stor rolle i den sunniekstremistiske propaganda, som særligt har frit spil på internettet. For angrebene i juli i London er det endnu for tidligt at udtale sig sikkert om gerningsmændenes nøjagtige bevegelsegrunde, og hvordan de blev radikaliseret. Men det er et område, som det fortsat er vigtigt at få grundigt belyst, dels for at kunne optrælle allerede eksisterende netværk og afværge yderligere angreb, dels for at samfundet kan modvirke den påvirkning, der radikaliserer unge og skaber sympati for militant sunniekstremisme.

Politimyndigheder i en række europæiske lande har gennem det seneste år arresteret store grupper af personer, der tilhører militante sunniekstremistiske netværk. Der har været tale om arrestationer af mistænkte i forbindelse med allerede udførte aktioner, optrævling af netværk, som støtter terrorplanlægning uden for Europa, bl.a. i Irak, og arrestationer af personer med planer om angreb i bl.a. Holland, Spanien, Storbritannien og Tyskland. I flere tilfælde er egentlige operationer blevet afbrudt. Det vurderes, at de arresterede udgør en lille del af det samlede, militante sunniekstremistiske miljø i Europa. Hittidige erfaringer tyder i øvrigt på, at mange af de arresterede vil blive løsladt på grund af manglende beviser.

Erfaringerne fra Holland (Hofstad-sagen, der bl.a. omfatter mordet på Van Gogh), Spanien (Madrid-bombningerne) og senest London (angrebene mod Londons transportsystem) viser, at terrorangreb kan finde sted, uden at der på forhånd foreligger indikationer af efterretningsmæssig eller anden karakter – bortset fra kendskabet til de militante sunniekstremistiske miljøer og deres generelle verdenssyn.

Fra angrebene i Madrid 11. marts 2004 og Amsterdam 2. november 2004 ved vi desuden, at skridtet fra at støtte terrorisme til at blive aktivt og operativt involveret ikke kræver langvarige forberedelser eller omfattende ressourcer: Terroristerne var integreret i de respektive samfund. Nogle var født og

opvokset i landet. Netværkene bestod af unge og yngre mænd, og netværkene var ikke koordineret fra centralt hold uden for Europa. Internettet spillede en vigtig rolle som inspirationskilde og vidensbase. De fleste af terroristerne havde ikke været udpræget religiøse, indtil de kom ind i en radikaliseringsproces, og terroristerne praktiserede ikke deres religion i de kendte moskeer.

Et antal militante sunniekstremister - formentlig nogle få hundreder - er rejst fra Europa til Irak for at kæmpe mod koalitionen og den irakiske regering. I Irak får disse personer træning og kamperfaring og danner operative kontakter, som eventuelt vil kunne anvendes, når eller hvis de vender tilbage til deres hjemlande, jf. erfaringerne fra krigen i Afghanistan i 1980'erne. Det ser dog ud til, at en del af dem dør i kamp eller ender i fængsel i Irak. Tjenesterne vurderer, at nogle af disse personer er blevet yderligere radikaliseret i Irak og ved tilbagevenden til Europa vil bidrage til den allerede spændte atmosfære, der eksisterer i sunniekstremistiske kredse i Europa.

Situationen i Danmark – truslen mod Danmark og danske interesser

Udviklingen i den internationale sikkerhedspolitiske situation har stor betydning for Danmark. Danmarks militære engagement i Afghanistan og Irak har som tidligere nævnt indflydelse på risikoniveauet for terrorhandlinger rettet mod såvel danske som udenlandske mål i Danmark samt danske mål i udlandet. Eventuelle terrorhandlinger mod Danmark vil af terrorister kunne anskues som en naturlig forlængelse af deres kamp mod den internationale koalition i Irak. Dette vil dog kræve en kapacitet, som ikke hidtil har kunne konstateres i Danmark. Der er også i danske sunniekstremistiske kredse stærkt fokus på konflikten i Irak. Dette fokus vil sandsynligvis blive yderligere forstærket, såfremt den politiske udvikling i Irak fortsat fører til voldelig modstand blandt sunnimuslimerne. Det er imidlertid svært mere præcist at bedømme, i hvor høj grad begivenhederne i Irak og andre lande, hvor muslimer er i konflikt, har betydning for radikaliseringen af personer, som er født og opvokset i Danmark.

Der findes personer og miljøer i Danmark, som har sympati for og/eller støtter grupper og organisationer, som er involveret i terrorvirksomhed. Det drejer sig ifølge PET typisk om personer fra følgende hovedkategorier. Personer, som typisk ikke er født og opvokset i Danmark, men som er kommet hertil som asylansøgere eller i forbindelse med familiesammenføring mv. De kommer typisk fra lande i Nordafrika og Mellemøsten og sympatiserer med diverse terrorbevægelser, som er involveret i konflikter i de pågældende lande. Flere af dem har tillige undervejs taget ophold i træningslejre i Afghanistan. Dertil kommer personer - nogle helt unge - af anden etnisk baggrund, som er opvokset i Vesten, og som føler vrede over behandlingen af muslimer såvel i deres hjemland som internationalt. Disse personer er ikke geografisk forankret i et konfliktområde, og andre faktorer er årsag til deres radikalisering. De kan blive tiltrukket af bestemte ideologier, miljøer, netværk eller personer med militante sunniekstremistiske holdninger. Konvertitter, som af forskellige årsager er blevet militante sunniekstremister, er en tredje kategori. Af de omkring 5.000 danskere, som skønnes at have konverteret til islam, er kun et lille antal blevet militante sunniekstremister. De kan som

tidligere nævnt ofte operere mere frit i kraft af et vestligt udseende. Endelig er der ideologerne, hvis væsentligste funktion består i at fremme de radikale budskaber. De inspirerer og motiverer andre til at blive jihadister fremfor selv at deltage i terrorhandlinger.

Generelt skal det bemærkes, at repræsentanter for alle ovennævnte grupper på egen hånd i Danmark vil kunne gennemføre simple terrorhandlinger, der ikke kræver omfattende forberedelse og planlægning. Fra disse personer og miljøers side vil der tillige kunne ydes logistisk støtte til eventuelt tilrejsende terrorister eller terrorgrupper, som måtte have til hensigt at gennemføre terroraktioner på dansk grund. Det vil desuden være muligt for terrorgrupper eller enkelte terrorister at indrejse i Danmark med det formål at gennemføre terroraktioner på dansk grund uden logistisk støtte fra personer eller miljøer i Danmark. På længere sigt vil også hjemvendte militante sunniekstremister, som har kæmpet mod regerings- og koalitionsstyrkerne i Irak, formodentlig kunne udgøre en trussel i Danmark.

Også de føromtalte trusler fremsat på internettet vækker bekymring, fordi de såvel i Danmark som i udlandet medvirker til at skabe frygt og kan inspirere andre med den nødvendige kapacitet til at udføre terrorhandlinger mod Danmark. Særlig i tiden efter terrorangrebene i London har der kunne konstateres en væsentlig stigning i antallet af disse trusler, der ifølge deres indhold udløses af en række forskellige forhold, herunder såvel mere generelle forhold som forhold knyttet til private aktører. Det har endnu ikke kunne konstateres, at internettrusler mod Danmark har været fremsat af personer med kapacitet til at gennemføre terroraktioner.

Terrortruslen mod danske militære installationer og enheder i Danmark og udlandet

Niveauet for terrortruslen mod forsvarrets installationer i Danmark følger ikke nødvendigvis det generelle trusselsniveau for det danske samfund. En trussel kan undertiden være specifikt rettet mod forsvaret, således må f.eks. visse udenlandske enheders eller personers besøg i Danmark antages at udgøre særligt attraktive mål. Afgørende er dog, om der er kapacitet til og hensigt om at ramme forsvarrets installationer og enheder. Terrortruslen mod forsvarrets installationer og personel vurderes i øjeblikket at være lav.

Niveauet for terrortruslen i udlandet, herunder mod danske styrker, der er udsendt i international tjeneste, afspejler normalt trusselsniveauet i lokalområdet.

Konklusion

Terrortrusselsniveauet i Danmark har traditionelt været vurderet som lavt. Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste vurderer imidlertid, at der i forhold til den vestlige verden for tiden er et generelt forhøjet trusselsniveau. PET vurderer samtidig, at både simple angreb og angreb af en vis kompleksitet – jf. erfaringerne fra Madrid og London – kan ske uden varsel. Danmark er i stadig flere forhold nævnt som mål, og der er en stigning i antallet af trusler. Samtidig er

Danmark ligesom de andre europæiske lande karakteriseret ved, at der er et stort antal ubeskyttede mål. Angrebene i London og Madrid fandt som nævnt sted, uden at der på forhånd forelå efterretningsmæssige indikationer, og angrebene viste, at man kan have meget begrænset kapacitet og alligevel udføre angreb.”

4. Sammenfatning af arbejdsgruppens anbefalinger

Arbejdsgruppen fremlægger med sin rapport en række anbefalinger, som kan bidrage til at styrke det danske samfunds beredskab og indsats mod terrorhandlinger. Antallet og rækkevidden af disse anbefalinger er ikke et udtryk for, at det nuværende beredskab er utilstrækkeligt. Terrorhandlingerne i Madrid og senest i London har imidlertid givet anledning til at overveje nye initiativer, som yderligere kan styrke det samlede beredskab. Den endelige afgørelse af, hvilke af forslagene der bør gennemføres, må naturligvis bero på en samlet politisk vurdering af de enkelte forslags karakter.

Arbejdsgruppen har i alt 49 anbefalinger. I det følgende vil de centrale anbefalinger blive omtalt.

Kapitel 2: Efterretningstjenesternes organisation og samarbejde

Terrorisme er ofte en grænseoverskridende trussel, hvor truslen imod det danske samfund med stor sandsynlighed vil være forbundet med forhold i udlandet, ligesom forhold i Danmark og Danmarks internationale engagement kan have betydning.

Arbejdsgruppen har fokuseret på de to efterretningstjenester, deres arbejdsvilkår, ressourceanvendelse og samarbejdet mellem efterretningstjenesterne og med andre myndigheder.

For at øge det danske samfunds beredskab i bred forstand foreslår arbejdsgruppen, at der etableres et center for antiterroranalyse, som skal bestå af medarbejdere fra de to efterretningstjenester, Udenrigsministeriet samt øvrige myndigheder med en central rolle på terrorområdet. Centret skal udarbejde trusselvurderinger med fokus på Danmark på det bredest mulige grundlag. Vurderingerne skal udarbejdes på grundlag af informationer, der indhentes og produceres af de to tjenester, samt oplysninger fra andre myndigheder, herunder udenrigstjenestens indberetninger. Centret skal herudover udarbejde trusselvurderinger i tilknytning til bestemte begivenheder eller personer og organisationer, vurderinger af kritisk infrastruktur, samt vurderinger relateret til terrorgrupper eller terrortrusler i udlandet. Centrets arbejde kan medvirke til at styre videre efterretningsindhentning og skal endvidere bidrage til grundlaget for den nationale beredskabsplanlægning samt for Udenrigsministeriets rejsevejledninger.

De relevante myndigheder placerer medarbejdere i centret, som oprettes i Politiets Efterretningstjenestes regi, men der ændres ikke på de deltagende myndigheders ansvarsområder.

Arbejdsgruppen har anbefalet en række tiltag, som herudover vil styrke samarbejdet mellem tjenesterne indbyrdes, og mellem tjenesterne og øvrige myndigheder, herunder politiet.

Arbejdsgruppen anbefaler, at der foretages en benchmarking af efterretningstjenesterne med det formål at vurdere tjenesternes produkter, arbejdsprocesser, organisation og ressourceanvendelse. Denne vil danne grundlag for en vurdering af, om der er behov for omprioritering inden for og mellem tjenesterne, og om der eventuelt bør tilføres yderligere ressourcer. Endelig anbefaler arbejdsgruppen, at regeringen årligt foretager en samlet prioritering af de to efterretningstjenesters virksomhed, herunder på terrorområdet.

Arbejdsgruppen har endvidere set på den samlede politimæssige indsats på terrorområdet. Arbejdsgruppen anbefaler, at hovedparten af Rigspolitiets Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC) overføres til Politiets Efterretningstjeneste med det formål at styrke den operative indsats på terrorområdet. Samtidig vil den alvorligste organiserede kriminalitet blive håndteret af en ny og større organisation, der vil have en større samlet tyngde end de to afdelinger i dag.

Kapitel 3: Efterforskning af terror

Antiterrorpakken fra 2002 er rammen for den strafferetlige indsats mod terrorisme. Arbejdsgruppen har fået oplyst, at justitsministeren i august 2005 har bedt Straffelovrådet om – inden 1. marts 2006 – at vurdere, om der er behov for yderligere lovgivningsmæssige tiltag.

Arbejdsgruppen har drøftet en række initiativer, der kan styrke efterretningstjenesternes forebyggelse og efterforskning af mulige terrorhandlinger. I forhold til tjenesternes indhentning og behandling af personoplysninger anbefaler arbejdsgruppen, at Politiets Efterretningstjeneste får en videre adgang til at indhente personoplysninger hos andre myndigheder, samt at den afgivende myndighed kan pålægges ikke at informere den pågældende person om anmodningen. Det anbefales endvidere, at der formuleres nye retningslinjer for Politiets Efterretningstjenestes behandling og opbevaring af personoplysninger, som muliggør en mere effektiv vidensdeling internt i tjenesten.

Særlige rejsemønstre kan være tegn på, at en person deltager i ekstremistiske aktiviteter eller forbereder terrorhandlinger. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at Politiets Efterretningstjeneste i øget omfang får adgang til flypassagerlister for at efterforske sådanne rejsemønstre.

På teleområdet er der efter arbejdsgruppens opfattelse behov for, at myndighedernes efterforskningsredskaber og efterforskningsmuligheder løbende tilpasses den teknologiske udvikling, hvor fastnettelefonen i stigende grad suppleres med mobiltelefoner og nye kommunikationsformer via internettet. Arbejdsgruppen anbefaler, at lovgivningen ændres, således at teleudbydere pålægges at indrette deres tekniske udstyr således, at det – uanset den teknologiske udvikling – er muligt at lave

indgreb i meddelelseshemmeligheden. Indgreb i meddelelseshemmeligheden omfatter bl.a. telefonaflytning og teleoplysninger. Teleoplysninger er oplysninger om, hvilke telefoner m.m. som har været i forbindelse med hinanden, samt oplysninger om, hvilke telefoner m.m. der på et givent tidspunkt har benyttet sig af en bestemt sendemast.

Arbejdsgruppen har drøftet de områder, hvor det ikke umiddelbart er muligt at identificere brugeren af et kommunikationsmiddel, f.eks. forudbetalte taletidskort og netcafeer. Arbejdsgruppen anser dette område for centralt i forebyggelse og efterforskning af kriminalitet, herunder terror. Arbejdsgruppen finder imidlertid ikke, at det på nuværende tidspunkt er hensigtsmæssigt at stille krav om – på baggrund af forevisning af billedlegitimation – registrering af køberen af taletidskort eller netadgang, men anbefaler, at de relevante myndigheder drøfter mulige tekniske løsninger.

Teleudbydere bør endvidere pålægges at kunne levere tele- og masteoplysninger så hurtigt, at hensigten med anmodningen ikke forspildes.

Endeligt medfører den markante forøgelse af kommunikationsmåder et behov for, at retskendelse om aflytning ikke længere kun kan rettes mod det enkelte kommunikationsmiddel (f.eks. et telefonnummer), men mod en person, uanset hvilke kommunikationsmidler der anvendes.

Arbejdsgruppen vurderer ikke, at der er behov for at ændre reglerne vedrørende tilbageholdelse af terrorismistænkte og mulighederne for at begrænse deres færden i det danske samfund. I forhold til overvejelser om forbud mod Hizb-ut-Tahrir og andre organisationer har arbejdsgruppen noteret sig den igangværende efterforskning mod talsmanden for Hizb-ut-Tahrir og justitsministerens udtalelser i tilknytning hertil.

Arbejdsgruppen har drøftet muligheden for øget brug af videoovervågning i Danmark. Fokus har været på øget tv-overvågning af steder, hvor der jævnligt færdes eller samles større menneskemængder. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at tv-overvågning generelt er et egnet og effektivt middel til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, herunder terror. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der sker en øget og forbedret tv-overvågning af centrale pladser, trafikknudepunkter og andre steder, hvor der jævnligt færdes større menneskemængder. I den forbindelse bør der opstilles ensartede krav vedrørende optagelsernes kvalitet og opbevaring. Ligeledes anbefaler arbejdsgruppen en nærmere undersøgelse af de teknologiske muligheder for helt eller delvist automatiserede overvågningsfunktioner, der først og fremmest muliggør genkendelse af konkrete personer.

Kapitel 4: Udlændinges ophold i Danmark

Udlændingeloven indeholder en række regler om nægtelse af opholdstilladelse i landet, hvis en udlænding anses at være til fare for statens sikkerhed eller den offentlige orden eller har begået alvorlig kriminalitet. Derimod er der ikke i dag regler for udlændinge, der derudover udviser demokratifjendtlig adfærd, f.eks. ved åbent at arbejde for at erstatte demokrati og grundlæggende demokratiske værdinormer med religiøst styre. Arbejdsgruppen anbefaler, at udlændinge, som gennem tale, skrift eller handlinger har udvist en demokratifjendtlig adfærd eller modarbejder grundlæggende demokratiske værdinormer, bør begrænses i deres adgang til Danmark. En bestemmelse i udlændingeloven herom vil omfatte studerende, arbejdstagere m.v., men vil på grund af Danmarks internationale forpligtelser ikke personer omfattet af flygtninge- og familiesammenføringsreglerne.

Der er i udlændingeloven en særlig bestemmelse om religiøse forkyndere, hvorefter opholdstilladelse kan inddrages, hvis den pågældende idømmes straf for forbrydelser, der vurderes at udgøre en trussel mod den offentlige tryghed. En sådan dom vil i dag ikke nødvendigvis forhindre, at den pågældende får opholdstilladelse på andet grundlag, som f.eks. studerende eller arbejdstager. Arbejdsgruppen anbefaler, at det sikres, at en dom medfører indrejseforbud.

Arbejdsgruppen har drøftet ordninger vedrørende udlændinge på tålt ophold, dvs. en udlænding som af sikkerhedsmæssige grunde ikke meddeles ophold i Danmark, men som ikke kan sendes tilbage til sit hjemland pga. risiko for overgreb. Arbejdsgruppen finder, at Danmark, som led i internationale og nationale initiativer for at udsende udlændinge, skal arbejde for aftaler, der kan muliggøre tilbagesendelse af udlændinge på tålt ophold.

Kapitel 5: Det civile beredskab

Som opfølgning på sårbarhedsudredningen fra 2004 og regeringens overordnede politik på beredskabsområdet, som blev fremlagt i juni 2005, er en række tiltag, som vil bidrage til at styrke det civile beredskab, under gennemførelse. Arbejdet med at styrke beredskabet er således i gang. Der er truffet beslutning om at styrke den centrale koordinering i en krisesituation med etableringen af en national eller international operativ stab. Ligeledes er et landsdækkende radiokommunikationssystem mellem beredskabsmyndighederne under forberedelse. Endelig er det besluttet at etablere et CBRN-institut, der skal styrke håndteringen af hændelser med kemiske, biologiske, radiologiske eller nukleare stoffer. En plan for etableringen af instituttet skal foreligge februar 2006.

Arbejdsgruppen har beskæftiget sig med mulige supplerende initiativer. Bl.a. vurderer arbejdsgruppen, at der er behov for en nærmere gennemgang af beredskabet på sundhedsområdet, der bl.a. skal se på nødvendigheden af et sikkerhedslaboratorium på højeste niveau, som kan håndtere særligt farlige biologiske stoffer, yderligere intensive sengepladser samt udsendelse af en koordinerende

læge til større skader. Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil inden 1. marts 2006 udarbejde et beslutningsoplæg til brug for regeringen.

Ligeledes anbefaler arbejdsgruppen en analyse af kontrollen med farlige stoffer, der kan anvendes til radiologiske, kemiske eller biologiske våben eller sprængstoffer. Det bør afklares, hvordan det kan forhindres, at de farlige stoffer kan anskaffes til kriminelle formål, ligesom det skal afklares, hvilke farlige stoffer der især kræver opmærksomhed. Arbejdet skal være afsluttet senest den 1. maj 2006.

Der har i den forløbne del af 2005 været over 30 hændelser med fund af mistænkelige genstande på offentlige steder. Det har medført store gener for offentligheden, idet det ofte har været ved trafikale knudepunkter, som derfor har måttet afspærres. Både af hensyn til offentligheden og af hensyn til, at beslutningstagere i den konkrete situation i tvivlstilfælde undlader at slå alarm på grund af de omfattende gener, er det vigtigt, at ammunitionsrydningsberedskabet kan rykke ud så hurtigt som muligt. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at vagtperioden på tjenestestederne for beredskabet udvides til at omfatte myldretiden, samt at det relevante personel uden for vagtperioden kan rykke hurtigere ud.

Arbejdsgruppen har ligeledes fokuseret på vigtigheden af præcise og troværdige oplysninger til borgerne i en krisesituation. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der i en sådan situation på centralt niveau sker en løbende indsamling af relevant information og stillingtagen til videreformidling til befolkningen. Der bør på forhånd udarbejdes en model for den centrale koordinering af kommunikationen.

Kapitel 6: Dialog med de muslimske samfund

Uanset at de ekstremistiske miljøer kun har støtte fra få og marginaliserede kredse, er det desværre et faktum, at disse grupper misbruger islam for at fremme deres sag. Det må også konstateres, at terrorismen både i Europa og på globalt plan blandt andet er udsprunget af radikale islamiske miljøer, der anvender islam som led i en ekstremistisk og voldelige ideologi. En dialog med de muslimske samfund kan bidrage til yderligere at isolere ekstremister fra det store flertal af moderate muslimer.

Som det fremgår af afsnit 1, har arbejdsgruppen afholdt et seminar om radikaliserings og rekruttering til terrorisme, hvor en række forskere og eksperter holdt oplæg. Seminaret bekræftede behovet for at modvirke radikaliserings af visse miljøer, og eksperterne pegede bl.a. på behovet for dialog og andre tiltag, der kan fremme integrationen.

På den baggrund anbefaler arbejdsgruppen en række tiltag, der kan fremme dialog og imødegå radikaliseringsmiljøer. Det bør sikres, at der er gode fritidstilbud for unge. Ligeledes bør politiindsatsen mod radikaliseringsmiljøer udbygges, og arbejdsgruppen finder, at samarbejdet mellem det lokale politi og de muslimske samfund bør styrkes og suppleres med inddragelse af skolefolk og socialarbejdere.

Kapitel 7: Forskning

På seminaret om radikaliserings- og terrorismeforskning blev der fra eksperternes side peget på, at der er behov for en øget forskningsindsats i Europa, herunder i Danmark, der kan styrke forståelsen af og indsigten i de faktorer, der kan lede til radikaliseringsmiljøer. Arbejdsgruppen er enig i, at der bør ske en styrkelse af den forskningsmæssige indsats på terrorområdet og anbefaler, at der afsættes midler – ca. 10 mio. kr. over 3 år – til at styrke denne forskning. Midlerne bør udmøntes gennem det strategiske forskningsråd. I den forbindelse bør de berørte ministerier og efterretningstjenesterne inddrages i identificering af projekterne, ligesom tjenesterne kan bidrage med ekspertise i projektforløbet.

Kapitel 2: Efterretningstjenesternes organisation, samarbejde og ressourcer

1. Indledning

1.1. Politiets Efterretningstjeneste

Politiets Efterretningstjeneste har til opgave at forebygge, efterforske og modvirke foretagender og handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for bevarelsen af Danmark som et frit, demokratisk og sikkert samfund. Tjenesten har således som hovedopgave at modvirke og bekæmpe trusler mod den indre sikkerhed og befolkningens tryghed.

De handlinger, som i den forbindelse er omfattet af efterretningstjenestens ansvarsområde, er først og fremmest de handlinger, som er kriminaliseret i straffelovens kapitel 12 og 13. Det drejer sig om angreb på statsforfatningen, terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, ekstremisme og spionage.

Politiets Efterretningstjenestes arbejde og metoder er underlagt retsplejelovens regler på samme måde som det øvrige politi. Retsplejeloven indeholder dog på enkelte områder nogle særlige regler for efterforskning af de forbrydelser, som er omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, og som derfor danner en særlig ramme for efterretningstjenestens efterforskning. Der er ingen særskilt lovgivning for Politiets Efterretningstjeneste, men justitsministeren har den 9. maj 1996 udsendt en instruks, der nærmere uddyber efterretningstjenestens opgaver og ansvar.

Politiets Efterretningstjeneste arbejder i vidt omfang forebyggende. Gennem de oplysninger, som efterretningstjenesten indsamler, bearbejder og analyserer, er det målet at tilvejebringe mest mulig information om tjenestens målpersoner og -gruppers kapacitet, vilje og evne til at begå de nævnte handlinger. På den baggrund udarbejder tjenesten vurderinger og risikoanalyser, som igen lægges til grund ved en vurdering af, hvilke aktiviteter der bør sættes i værk for at afværge, at eventuelle trusler udvikler sig yderligere. En sådan aktivitet kan bl.a. bestå i fortsat overvågning af målpersoner eller -grupper med det sigte at vurdere, om en identificeret potentiel trussel udvikler sig, og dermed eventuelt skabe grundlag for en egentlig efterforskningsmæssig indsats, der vil kunne munde ud i egentlige straffesager eller andre mere offensive tiltag.

Det er efterretningstjenestens vurdering, at det er nødvendigt med en bredspektret indsats, hvis man effektivt skal forebygge og ruste Danmark mod terrorangreb. Denne ambition kommer til udtryk i tjenestens helt overordnede strategi, som alle tjenestens aktiviteter udspringer af:

- Yderligere styrkelse af tjenestens efterforskning (operative og overvågningsmæssige aktiviteter)
- Yderligere styrkelse af tjenestens eksterne koordinerende rolle (styrke samfundets samlede modstandskraft)

Det er således ved siden af Politiets Efterretningstjenestes kerneaktivitetsområde (overvågning og efterforskning) et afgørende indsatsområde for tjenesten at styrke sin eksterne koordinerende rolle med henblik på en styrkelse af samfundets samlede robusthed og modstandskraft mod terror. Tjenesten har derfor indgået og vil fortsat søge at etablere partnerskaber med henblik på at målrette og udvikle et struktureret samarbejde med myndigheder, institutioner, virksomheder, organisationer, der direkte eller indirekte varetager opgaver eller besidder kompetencer og viden af betydning for den samlede indsats på terrorområdet.

Ressourcer

Udgifterne til Politiets Efterretningstjeneste, herunder udgifterne til løn, er indeholdt i politiets overordnede budget. Som følge af terrorhandlingerne i USA den 11. september 2001 blev politiet, herunder efterretningstjenesten, tilført ressourcer svarende til en mandskabsforøgelse på godt 70 medarbejdere samt en engangsdriftsbevilling på 20 mio. kr. med henblik på en teknologisk styrkelse af Politiets Efterretningstjeneste.

Efter terrorhandlingerne i Madrid 11. marts 2004 tilførtes Politiets Efterretningstjeneste en merbevilling på 135 mio. kr. over 3 år med henblik på ansættelse af yderligere 60-65 medarbejdere, herunder med akademisk/analytisk baggrund, samt anskaffelse af IT og teknik til varetagelse og understøttelse af tjenestens overvågnings- og efterforskningsopgaver.

Således skal 20 mio. kr. anvendes over 3 år til indkøb af tekniske hjælpemidler, 20 mio. kr. til brug for anskaffelse af en tidssvarende og effektiv IT-plattform, ligesom der er anvendt et beløb til sammenflytning af tjenesten.

Der er pr. 1. september 2005 ansat 483 medarbejdere i Politiets Efterretningstjeneste.

Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne, der er nedsat ved lov nr. 378 af 6. juli 1988, orienteres efter praksis om Politiets Efterretningstjenestes forhold samt om væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssige karakter eller vedrørende udenrigspolitiske spørgsmål, som er af betydning for efterretningstjenestens virksomhed. Regeringen underretter endvidere udvalget om indholdet af de retningslinier, der er gældende for Politiets Efterretningstjenestes virksomhed. Denne orientering sker under hensyntagen til de særlige forhold, som gør sig gældende for efterretningsvirksomhed.

Politiets Efterretningstjenestes virksomhed er nærmere beskrevet i rapportens bilag 8.

1.2. Forsvarets Efterretningstjeneste

Det fremgår af § 13 i forsvarsloven (lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarrets formål, opgaver og organisation mv.), at Forsvarets Efterretningstjenestes opgave er at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder mv. i udlandet. Det fremgår endvidere, at Forsvarets Efterretningstjeneste er underlagt og virker under ansvar overfor forsvarsministeren, der løbende orienteres om virksomheden, herunder om samarbejdet med udenlandske partnere.

Forsvarsministeren udsteder bestemmelser for tjenestens virksomhed og opgaveløsning og varetager på regeringens vegne den overordnede kontrol med tjenesten. Forsvarschefen prioriterer inden for rammerne af gældende bestemmelser Forsvarets Efterretningstjenestes løsning af militære opgaver. Forsvarets Efterretningstjeneste skal endvidere kunne tilvejebringe det efterretningsmæssige grundlag for dansk sikkerhedspolitik. Den efterretningsmæssige virksomhed er rettet mod forhold i udlandet og omfatter informationer om transnationale (især terror og spredning af masseødelæggelsesvåben), politiske, økonomiske, militære og militærstrategiske forhold af betydning for danske sikkerhedsinteresser.

Disse informationer indhentes over et bredt spektrum af muligheder, herunder elektronisk efterretningsindhentning, ligesom Forsvarets Efterretningstjeneste samarbejder med udenlandske partnere. Informationer indhentes både gennem ”lukkede” og åbne kilder. De ”lukkede” kilder er elektronisk efterretningsindhentning, fysisk indhentning (personkilder) samt samarbejdspartnere. De åbne kilder er aviser, tidsskrifter, tv, internet og lignende. Forsvarets Efterretningstjeneste sammenholder de indhentede oplysninger med allerede kendte oplysninger og vurderer deres betydning. I efterretningsverdenen kaldes det for ”all source” analyse og rapportering.

Rapporteringen omfatter både konkret varsling om forhold af direkte betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for udsendte styrker, løbende rapportering, baggrundsoplysninger samt mere langsigtede analyser. I relation til terrorisme er Forsvarets Efterretningstjenestes indsats rettet mod netværk, der truer Danmark og danske interesser – herunder udsendte styrker og observatører – eller har betydning for udviklingen i regioner af betydning for Danmarks sikkerhed. Forsvarets Efterretningstjenestes rapportering omfatter situations- og trusselsvurderinger, konkret varsling om terrortrusler samt analyser og vurderinger af terrorgrupper (blandt andet rekruttering, operationsmåder, ideologi og propaganda) og af terrorismens årsager samt dens regionale og strategiske betydning.

Langt hovedparten af Forsvarets Efterretningstjenestes rapportering fremlægges ikke for offentligheden. Forsvarets Efterretningstjeneste fremlægger dog hvert år en efterretningsmæssig risikovurde-

ring for offentligheden, ligesom der udarbejdes situations- og trusselsvurderinger til brug for Folketingets behandling af beslutningsforslag om udsendelse af danske styrkebidrag til internationale operationer.

Grundlæggende hensyn til Forsvarets Efterretningstjenestes funktionsvilkår og personalets sikkerhed begrænser mulighederne for åbenhed om Forsvarets Efterretningstjenestes virksomhed. Det gælder især hensynene til tjenestens kilder, samarbejdspartnere og kapaciteter, herunder tjenestens teknologi, metoder, detailorganisation og personale.

Efter forsvarsministerens bestemmelse leder og kontrollerer Forsvarets Efterretningstjeneste på forsvarschefens vegne den militære sikkerhedstjeneste, herunder sikkerhedstjenesten i relation til private virksomheders arbejde på forsvarsområdet.

Forsvarets Efterretningstjenestes budget for 2005 er 447,4 mio. kr.

Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne orienteres efter praksis om Forsvarets Efterretningstjenestes forhold på samme måde som om Politiets Efterretningstjeneste.

Forsvarets Efterretningstjeneste er nærmere beskrevet i rapportens bilag 9.

2. Samarbejdet mellem efterretningstjenesterne og andre myndigheder

2.1. Det nationale samarbejde mellem efterretningstjenesterne

Samarbejdsrelationerne mellem Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste er ikke lovreguleret.

Efterretningstjenesterne udveksler løbende oplysninger om forhold, der har betydning for varetagelse af deres respektive opgaver, og er i fortsat dialog om fælles interesseområder som prioritering samt fysisk og teknisk indhentning mod terrorrelaterede mål. Tjenesterne har endvidere samarbejdsrelationer på en række andre områder, der har relation til terrorforebyggelse og -bekæmpelse.

Udvekslingen af oplysninger mellem de to tjenester følger de almindelige regler for videregivelse af oplysninger mellem offentlige myndigheder i forvaltningsloven mv. Der henvises nærmere til kapitel 3, afsnit 2.

2.2. Det internationale samarbejde

Efterretningstjenesterne har et bilateralt og multilateralt samarbejde med udenlandske efterretnings-tjenester og myndigheder med lignende opgaver. På det transnationale område, specielt terrorisme, er dette samarbejde for begge tjenesters vedkommende blevet væsentligt udbygget både i dybden og i bredden i de senere år.

Også samarbejdet mellem de retlige og politimæssige myndigheder i EU blevet styrket de seneste år. Europol (den europæiske politienhed) har navnlig til opgave at indsamle, analysere og udveksle oplysninger og derved styrke det politimæssige samarbejde. Eurojust blev etableret i 2002 for at fremme samarbejdet mellem medlemslandenes anklagemyndigheder i sager med alvorlig, grænse-overskridende kriminalitet. Rådssekretariatets Situationscenter (SitCen) blev etableret i forbindelse med Amsterdamtraktaten. Det havde oprindeligt til opgave hurtigt at varsle begivenheder eller situationer af betydning for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Efter terrorangrebene i Madrid 11. marts 2004 blev SitCens mandat udvidet for at styrke EU's analysekapacitet inden for terrorbekæmpelse. SitCen har således siden starten af 2005 udarbejdet integrerede analyser af både de interne og eksterne aspekter af terrortruslen baseret på analytiske efterretninger fra medlemslandenes sikkerheds- og efterretningstjenester. Analyserne indgår nu regelmæssigt i beslutningsgrundlaget for de råd og rådsarbejdsgrupper, der beskæftiger sig med terrorbekæmpelse (dvs. EU's 2. og 3. søjle). Der pågår i øjeblikket drøftelser mellem Europol og SitCen om det nøjagtige grundlag for udveksling af oplysninger mellem de to enheder.

Med etableringen af Europol, Eurojust og SitCen har EU de nødvendige strukturer for et tættere samarbejde om analyse af og udveksling af information om terrorhændelser. Strømmen af informationer fra medlemslandene til de tre enheder kan dog forbedres yderligere, hvilket tillige gælder det indbyrdes samarbejde mellem enhederne. En velfungerende informationsudveksling mellem medlemslandene, Europol, Eurojust og SitCen er af stor betydning for, at der i EU er en fælles forståelse af terrortruslen. Der er endvidere mulighed for, at danske myndigheder kan udstationere medarbejdere til de europæiske enheder, herunder SitCen.

2.3. Arbejdsgruppens overvejelser

2.3.1. Indledning

Udgangspunktet for arbejdsgruppens overvejelser er det samlede billede af risici og trusler, som Danmark – i lighed med den vestlige verden i øvrigt – står over for på terrorområdet. Som det fremgår af efterretningstjenesternes vurdering af terrortruslen med fokus på Danmark, jf. kapitel 1, afsnit 3, er trusselsbilledet blevet mere komplekst og uforudsigeligt, bl.a. fordi drivkræfterne bag truslerne og de områder, hvor truslerne potentielt manifesterer sig, er mangeartede og grænseoverskridende.

Det har efter arbejdsgruppens opfattelse den betydning, at det i stigende grad er vanskeligt at adskille den ydre trussel fra den indre. Det gælder ikke mindst i relation til terrorisme, hvor truslen i Danmark med stor sandsynlighed vil være mere eller mindre forbundet med forhold i udlandet, og hvor forhold i Danmark kan være af betydning for terrortruslen i andre lande herunder mod danske interesser. Derfor er det afgørende, at der er et tæt og uhindret samarbejde mellem de to efterretningstjenester og mellem tjenesterne og andre myndigheder.

2.3.2. Sammenlægning af efterretningstjenesterne?

Arbejdsgruppen har overvejet, om det – henset til den omtalte udvikling på terrorområdet og fraværet af en konventionel militær trussel – kunne være hensigtsmæssigt at foretage en sammenlægning af de to efterretningstjenester. Formålet hermed skulle være at optimere udnyttelsen af de fælles ressourcer samt øge fokus på sammenhængen mellem forhold i Danmark og forhold i udlandet på terrorområdet.

Forsvarets Efterretningstjeneste har som nævnt i afsnit 1.2 som hovedopgave at indsamle, bearbejde og formidle oplysninger om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske militære enheder og andre, som er udsendt til løsning af internationale opgaver. Den efterretningsmæssige virksomhed er rettet mod forhold i udlandet og omfatter informationer om transnationale (især terror og spredning af masseødelæggelsesvåben), politiske, økonomiske, militære og militærstrategiske forhold af betydning for danske sikkerhedsinteresser. Forsvarets Efterretningstjeneste beskæftiger sig således ud over terrorisme med en række andre forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed og forhold, der i øvrigt er knyttet til forsvarets opgaver og installationer.

Politiets Efterretningstjeneste har i sin egenskab af national sikkerhedsmyndighed ansvar for Danmarks indre sikkerhed, jf. afsnit 1.1. Tjenestens aktiviteter er hovedsageligt af operativ karakter og består i overvågning og efterforskning af relevante personer og grupper, ligesom tjenesten løbende udarbejder en lang række forskellige trusselsvurderinger i forhold til terrortruslen i Danmark og i relation til begivenheder og personer. På samme måde som Forsvarets Efterretningstjeneste beskæftiger også Politiets Efterretningstjeneste sig med andre emner end terrorisme, herunder navnlig kontraspionage og kontraekstremisme.

Det følger heraf, at nok er der områder som terrorisme, hvor der er stor sammenhæng mellem opgaverne, men der er samtidig mange opgaver, hvor berøringsfladerne mellem efterretningstjenesterne er mindre og opgaverne meget forskellige. En samlet tjeneste ville således have et meget bredt ansvarsområde og skulle på én og samme tid være en del af dansk politi, en militær efterretningstjeneste og en udenrigsefterretningstjeneste. En sådan sammenlægning ville efter arbejdsgruppens opfattelse harmonere dårligt med arbejdsdelingen mellem forsvaret og politiet.

Arbejdsgruppen finder på baggrund af ovenstående, at der ikke er grundlag for at foretage en sammenlægning af de to tjenester for at styrke indsatsen mod terrorisme.

2.3.3. Nyt center for antiterroranalyse

Indsatsen mod terrorisme kræver et tæt samarbejde mellem Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste. Det gælder både den løbende udveksling af oplysninger, koordination af den efterretningsmæssige indsats samt løbende vurderinger af truslen, herunder opdateringen af fælles vurderinger. De to tjenester har en lang tradition for samarbejde på områder af fælles interesse.

Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at samarbejdet mellem de to efterretningstjenester og tjenesternes samarbejde med andre myndigheder i relation til terrortruslen mod Danmark vil kunne intensiveres yderligere.

Som situationen er i dag, foretager de to efterretningstjenester hver især indhentning og analyse relateret til tjenesternes respektive ansvarsområder. Hertil kommer, at en række myndigheder til stadighed vil ligge inde med oplysninger, som vil være relevante i forbindelse med udarbejdelse af analyser af terrortruslen mod Danmark og forhold knyttet hertil.

Arbejdsgruppen har overvejet, om der i forhold til udviklingen på terrorområdet og dennes betydning for terrortruslen i Danmark, er grundlag for etableringen af et nyt center med henblik på at opnå et endnu tættere samarbejde mellem efterretningstjenesterne og andre myndigheder for at styrke indsatsen mod terrorisme.

Arbejdsgruppen lægger vægt på, at erfaringerne fra USA efter 11. september 2001 har tydeliggjort, at det er af central betydning, at der sker udveksling af oplysninger, herunder efterretningsoplysninger, på tværs af myndighedsskel med det formål at varsle i tide, således at de rette myndigheder bliver i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at imødegå eventuelle trusler på et så tidligt tidspunkt som muligt.

Derfor er det også afgørende, at samfundets samlede sikkerheds- og beredskabsarbejde rustes bedst muligt til at imødegå de nye udfordringer, der hidrører fra det ændrede trusselsbillede, samt at det strategiske og taktiske beslutningsgrundlag i form af analyser og trusselsvurderinger er baseret på et så bredt og relevant oplysningsgrundlag som muligt.

Arbejdsgruppen finder, at der er behov for, at der i højere grad systematisk foretages og formidles samlede analyser og trusselsvurderinger i relation til terrortruslen mod Danmark. Disse bør – udover generelle vurderinger og vurderinger relateret til bestemte begivenheder eller personer og or-

ganisationer – fokusere på relevante dele af den kritiske infrastruktur. Endvidere bør de med udgangspunkt i et brugerorienteret perspektiv redegøre for potentielle trusler og mål.

Arbejdsgruppen anser det på baggrund af ovenstående for hensigtsmæssigt, at der etableres et center, som sikrer, at ikke alene den information, der indhentes og produceres af de to tjenester, men også relevante oplysninger fra andre myndigheder, herunder den omfattende viden, der f.eks. er indeholdt i udenrigstjenestens indberetninger mv., og sektormyndighedernes oplysninger om forhold relateret til den kritiske infrastruktur mv., kan udnyttes på en måde, der skaber grundlag for udarbejdelse af samlede og tværgående analyser og trusselsvurderinger på terrorområdet.

Et sådant center vil kunne etableres ved, at de to efterretningstjenester, Udenrigsministeriet samt en række andre myndigheder samplacere medarbejdere i centeret. Centeret for antiterroranalyse bør indrettes således, at de deltagende parter bidrager med faglige kompetencer og netværk uden at afgive beslutningskompetence, hvorved sektoransvaret bevares.

Centeret bør have til opgave at udarbejde en række forskellige analyseprodukter, herunder generelle trusselsvurderinger, vurderinger knyttet til bestemte begivenheder eller personer og organisationer, vurderinger af kritisk infrastruktur – virksomheds- såvel som sektororienteret – samt vurderinger relateret til bestemte terrorgrupper eller til terrortrusler i udlandet, som har betydning for sikkerheden her i landet. Centeret bør herudover udarbejde analyser og vurderinger, der kan indgå i grundlaget for Udenrigsministeriets rejsevejledninger. Centeret bør endvidere udarbejde analyser af fremgangsmåder og udviklingstendenser på terrorområdet. Vurderingen af terrorrelaterede forhold i udlandet i øvrigt, herunder truslen mod danske militære styrker, bør fortsat varetages af de respektive myndigheder.

Det er vigtigt, at centeret har adgang til samtlige de relevante oplysninger, som de involverede myndigheder ligger inde med, herunder navnlig således, at de medarbejdere, som er knyttet til funktionen, har direkte adgang til alle relevante informationssystemer i den myndighed, som de hver især er tilknyttet.

Etableringen af centeret vil kunne bidrage til at styrke den overordnede fastlæggelse af aktuelle prioriteter og indsatsområder for indsatsen på det sikkerheds- og efterretningsmæssige område samt medvirke til at styre videre efterretningsindhentninger, ligesom indstationering af medarbejdere fra andre myndigheder for begrænsede perioder i en sådan funktion vil kunne styrke sikkerhedskulturen i de pågældende myndigheder. Centeret kan endvidere bidrage til grundlaget for den nationale beredskabsplanlægning og øvelsesvirksomhed på internationalt, nationalt, regionalt og lokalt niveau.

Centeret bør oprettes i Politiets Efterretningstjenestes regi, da centerets opgaver vil være tæt forbundet med tjenestens øvrige opgaver som national sikkerhedsmyndighed. Ministeransvaret for

centerets virksomhed vil dermed blive placeret hos justitsministeren, mens ansvaret for de oplysninger og eventuelle vurderinger, de enkelte myndigheder bidrager med, forbliver hos de respektive myndigheder og ressortministre.

Forholdene omkring den nærmere etablering af funktionen bør aftales mellem de involverede myndigheder og godkendes af Regeringens Sikkerhedsudvalg. Centeret vil efter omstændighederne kunne erstatte dele af allerede eksisterende kontaktgrupper og koordinationsfora.

1. *Arbejdsgruppen anbefaler, at der i Politiets Efterretningstjeneste etableres et center for antiterroranalyse, der kan udarbejde vurderinger af trusler mod det danske samfund på det bredest mulige grundlag. I funktionen skal medarbejdere fra de myndigheder, der er centrale for den samlede danske myndighedsindsats på terrorområdet, samplaceres.*

2.3.4. Samarbejdet mellem efterretningstjenesterne

Videregivelse af oplysninger

De to tjenester er i lovgivning eller tjenesteforskrifter ikke pålagt særlige eller generelle begrænsninger med hensyn til gensidig udveksling af oplysninger. Videregivelse af oplysninger er således reguleret af de almindelige regler om videregivelse af oplysninger mellem offentlige myndigheder i forvaltningsloven mv. Der henvises nærmere til kapitel 3, afsnit 2, herom. Videregivelse af oplysninger mellem tjenesterne og politiet vanskeliggøres imidlertid af den konkrete skønsmæssige vurdering, der i hvert enkelt tilfælde skal foretages i forbindelse med videregivelse af personoplysninger – en problemstilling, som i særlig grad gør sig gældende i det konkrete efterretningsmæssige og operative samarbejde, hvor personoplysninger er hyppigt forekommende, og hvor en hurtig og effektiv videregivelse i særlig grad har betydning.

Dette skal sammenholdes med det forhold, at efterretningsarbejde ofte har karakter af ”at lægge et puslespil”, hvor enkeltoplysninger ikke nødvendigvis har det belastende indhold, som en videregivelse isoleret set vil kræve, men hvor oplysningen, når den sammenkædes med andre oplysninger, kan være helt afgørende i sin betydning for det terrorforebyggende arbejde.

Med Forsvarets Efterretningstjenestes øgede fokus på terrorisme og anden grænseoverskridende kriminalitet, sker det hyppigere, at Forsvarets Efterretningstjeneste som led i sin virksomhed rettet mod forhold i udlandet modtager oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer. Disse oplysninger samt oplysninger om spredning af masseødelæggelsesvåben kan have afgørende betydning for politiets evne til at imødegå terrorhandlinger eller anden samfundstruende kriminalitet. Sådanne oplysninger bør derfor kunne udveksles mellem Forsvarets Efterretningstjeneste og Politi-

ets Efterretningstjeneste uden den pågældende persons samtykke og uden en konkret vurdering af hver enkelt oplysnings betydning.

Samtidig vil det være en forudsætning for etablering af det ovenfor nævnte center for antiterroranalyse, at der sikres et andet og bedre lovgrundlag for udveksling af oplysninger mellem tjenesterne ved dels en ændring af reglerne i forvaltningsloven i forhold til efterretningstjenesternes virksomhed, dels en ændring af forsvarsloven.

2. *Arbejdsgruppen anbefaler, at der skabes udtrykkelig hjemmel i forsvarsloven til, at Forsvarets Efterretningstjenestes efterretningsindhentning rettet mod forhold i udlandet også kan medtage oplysninger om personer, som er hjemmehørende i Danmark.*
3. *Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilvejebringes et særligt lovgrundlag for tjenesterne udveksling af oplysninger, når videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesterne opgaver. Der bør således være adgang til, at oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer kan udveksles mellem Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste uden den pågældende persons samtykke og uden en konkret vurdering af hver enkelt oplysnings betydning, når oplysningerne er relateret til terror, spredning af masseødelæggelsesvåben og anden grænseoverskridende kriminalitet.*

Kommunikation

Udover informationsudveksling på møder mellem medarbejdere fra de to tjenester foregår udvekslingen af klassificerede oplysninger via centrale krypterede forbindelser eller med kurér. Informationsudvekslingen via de krypterede net eller med kurér er besværlig og tidskrævende. Arbejdsgruppen finder det derfor hensigtsmæssigt, at der etableres (elektronisk) forbindelse mellem alle relevante medarbejdere direkte via sikre kommunikationslinjer (mail, telefon og videokonference) for at sikre et godt og tæt bilateralt samarbejde mellem efterretningstjenesterne.

4. *Arbejdsgruppen anbefaler, at kommunikationsmulighederne mellem efterretnings-tjenesterne udbygges, således at der kan kommunikeres direkte mellem alle relevante medarbejdere via sikre kommunikationslinjer (email, telefon og videokonference).*

Øvrige tiltag til intensivering af det bilaterale samarbejde mellem efterretningstjenesterne

Arbejdsgruppen er af tjenesterne orienteret om, at de på en række områder vil intensivere samarbejdet, hvilket nærmere er beskrevet i bilag 10.

Arbejdsgruppen finder det afgørende, at de to efterretningstjenester intensiverer og styrker samarbejdet gennem øget koordination og informationsudveksling generelt. Dette kan blandt andet ske ved gennemførelse af fælles operationer og projekter, men bør også finde sted på det analytiske område og i relation til udveksling af medarbejdere, arbejde med kilder, udenlandske samarbejdspartnere og teknisk indhentning.

Arbejdsgruppen skal i den forbindelse understrege vigtigheden af, at det øgede samarbejde skal medvirke til en bredere tilgang til de problemstillinger, der er genstand for den fælles indsats. Det skal endvidere understreges, at det ikke er hensigten, at tjenesterne opbygger parallelle kapaciteter, hverken på det analytiske, tekniske eller operative område.

2.3.5. Samarbejdet med politiet

2.3.5.1. Indledning

Det er som bekendt ikke alene en politi- og efterretningsmæssig opgave at varetage Danmarks indre sikkerhed. En lang række myndigheder og aktører skal medvirke for at sikre en hensigtsmæssig og langsigtet indsats på dette område.

Dette forhold er også kommet til udtryk i Politiets Efterretningstjenestes aktuelle kontraterrorstrategi, hvor det ene overordnede indsatsområde er tjenestens eksterne koordinerende rolle for at sikre en så bredspektret indsats som muligt med henblik på at styrke samfundets samlede modstandskraft.

Det andet overordnede indsatsområde i tjenestens kontraterrorstrategi er derimod knyttet til den traditionelle efterretnings- og politimæssige indsats og sigter imod en stadig styrkelse af de operative aktiviteter i form af overvågning og efterforskning (kerneopgaven). Her spiller efterretningstjenesten og resten af dansk politi selvsagt en helt afgørende rolle.

Politiets Efterretningstjeneste og politiet i almindelighed er i de senere år blevet styrket med henblik på at blive endnu bedre rustet til at løfte dette ansvar, og der er taget en lang række initiativer for yderligere at styrke indsatsen mod terrorisme.

Det er imidlertid afgørende, at Politiets Efterretningstjeneste og dansk politi i øvrigt til stadighed overvejer, hvordan man yderligere kan forbedre indsatsen og tager de skridt, som er nødvendige for at sikre en så målrettet og effektiv indsats som muligt i forhold til det aktuelle trusselsbillede.

2.3.5.2. Politi mod terror

Med henblik på en yderligere styrkelse af den samlede politimæssige indsats på terrorområdet – og som en naturlig konsekvens af tjenestens strategi om styrkelse af den eksterne koordinerende rolle – har Politiets Efterretningstjeneste iværksat et projekt, der sigter mod yderligere at inddrage politikredsene i det målrettede arbejde med forebyggelse af terrorangreb.

Projektet, der betegnes ”Politi mod terror”, går i hovedtræk ud på at få den samlede danske politistyrke til at være endnu mere opmærksom på terrorrelaterede aktiviteter i forbindelse med udførelsen af det daglige politiarbejde, idet politiets observationer kan være af helt afgørende betydning for tjenestens muligheder for at modvirke en påtænkt terrorrelateret handling.

Hovedformålene med projektet er således, at endnu flere er opmærksomme på mistankeindikatorer og fungerer som tjenestens ”øjne og ører” i politikredsene, og at samtlige relevante informationer vedrørende terrorrelaterede handlinger formidles til tjenesten.

Projektet tager udgangspunkt i en styrket og målrettet informationsindsats i forhold til politikredsene, der sigter mod at skabe en øget opmærksomhed på terrorisme, herunder navnlig i relation til eventuelle indikationer på forestående terrorangreb eller på andre terrorrelaterede aktiviteter, men også på at udbygge den nationale politistyrkes viden om det radikaliseringsforløb, der kan medføre, at visse personer deltager i terrorrelaterede aktiviteter.

Politiets Efterretningstjeneste har i løbet af 2005 arbejdet på at udforme det endelige koncept, og primo oktober 2005 blev første del af projektet iværksat, idet samtlige politikredse blev involveret i implementeringen. Implementeringen i kredsene forventes afsluttet primo 2006.

2.3.5.3. Rigspolitiets interne struktur

Politiets Efterretningstjeneste har som anført i afsnit 1.1 og 2.5.1 i de senere år taget en lang række initiativer med henblik på at ruste efterretningstjenesten bedst muligt til at håndtere det nye og meget komplekse trusselsbillede på terrorområdet efter 11. september 2001, ligesom der fra regeringens side er tilført tjenesten yderligere ressourcer.

Arbejdsgruppen har imidlertid i lyset af den seneste udvikling efter begivenhederne i London i juli 2005 overvejet, om den centrale politi- og efterretningsmæssige indsats på terrorområdet herhjemme ressourcemæssigt kan styrkes yderligere.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse særligt overvejet forholdet mellem Politiets Efterretningstjeneste, der formelt er organiseret som en afdeling under Rigspolitiet, og Rigspolitiets Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC) nærmere.

NEC blev etableret som et center under Rigspolitichefens afdeling A (nu Politiafdelingen) ved Rigspolitichefens rundskrivelse af 10. juni 1998 med det formål på nationalt plan at indsamle og behandle alle typer information om kriminalitet, at koordinere lokale efterforskningsmæssige aktiviteter samt at yde operationel rådgivning og assistance til det øvrige politi.

NEC beskæftiger sig i dag med overvågning og analyse af organiseret kriminalitet, kvindehandel, pengefalsk, kontrabande, narkotika og rejseholdsbestand til kredsene. Hertil kommer, at NEC er ansvarlig for Rigspolitiets døgnbemandede kommunikationscenter og det internationale politisamarbejde (Interpol, Europol, Schengen og Baltic Sea Task Force mv.) samt Aktionsstyrken (Antiterrorkorpsset).

Arbejdsgruppens overvejelser på området skyldes dels, at de to afdelinger i Rigspolitiet med hensyn til metoder og redskaber ligger meget tæt op ad hinanden, dels at afdelingerne på det indholdsmæssige plan i dag beskæftiger sig med områder (terror og den alvorligste organiserede kriminalitet), som i et vist omfang har lighedspunkter.

Politiets Efterretningstjeneste arbejder som efterretningstjeneste først og fremmest forebyggende. Gennem systematisk indsamling og analyse af oplysninger om sine målpersoner gennemfører tjenesten en løbende overvågning af disse med henblik på i givet fald at kunne skride ind og afbryde et udviklingsforløb i en så tidlig fase som muligt.

Tjenesten betjener sig i forbindelse med sine operative aktiviteter af de samme redskaber og metoder som det øvrige politi, men med en afgørende hovedvægt på kilder, observation, aflytninger og hemmelige ransagninger. Tjenesten er på den baggrund specialiseret inden for kildeføring og avanceret aflytnings- og overvågningsteknik, ligesom tjenesten har en stor og højt specialiseret observationsafdeling, som også bistår det øvrige politi i sager af særlig karakter.

Udover at yde bistand til kredsene på en lang række kriminalitetsområder beskæftiger NEC sig i dag i særlig grad med overvågning og analyse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

NEC benytter sig ligesom Politiets Efterretningstjeneste i vid udstrækning af kilder, observation og tekniske indgreb.

Politiets Efterretningstjeneste og NEC samarbejder allerede i dag, herunder særligt på observations- og teknikområdet, hvor især erfaringer vedrørende koncept- og metodeudvikling drøftes mellem afdelingerne.

Mere generelt skal det bemærkes, at indsatsen både i forhold til terrorområdet og i forhold til den alvorligste form for organiseret kriminalitet i vidt omfang er af efterretningsmæssig og forebyggende, fremadrettet karakter, hvilket skyldes det forhold, at de pågældende kriminalitetsformer i deres natur er så alvorlig, at målet konstant vil være at tilvejebringe grundlaget for at gribe ind tidligt, præcist og eventuelt selektivt i et udviklingsforløb med henblik på at undgå, at kriminalitetens fulde virkning indtræder.

Betragter man de seneste års terrorhandlinger i Europa, er der ikke dokumenteret tætte forbindelser mellem terroristerne og organiserede kriminelle organisationer. Men det er bemærkelsesværdigt, at sprængstoffet til Madrid-angrebene blev tilvejebragt via kontakter i det kriminelle miljø. Det er yderligere bemærkelsesværdigt, at nogle af attentatmændene – som det også var tilfældet i forbindelse med mordet på Theo van Gogh i Holland – havde en kriminel løbebane (vold, svindel, trusler mm.). Dette var også tilfældet med de personer af bl.a. østafrikansk afstamning, som stod bag den delvist mislykkede terrorhandling i London den 21. juli 2005.

Det skal endvidere understreges, at selv om der ikke er tale om et direkte overlap mellem de to kriminalitetstyper, så er de særlige karakteristika, der kendetegner henholdsvis den alvorligste organiserede kriminalitet og terrorismen, i vid udstrækning de samme. Det gælder de potentielle skadevirkninger for hele samfundet eller dele heraf og den meget sikkerhedsbevidste og hensynsløse måde, med anvendelse af (ekstrem) vold, trusler m.v., hvorpå de kriminelle aktiviteter udøves, samt de kriminelle miljøers utilgængelighed for politi og andre myndigheder.

Organisatorisk vil en yderligere styrkelse af den nationale operative terrorindsats kunne realiseres gennem en overførsel af dele af NEC til Politiets Efterretningstjeneste. Dette kan som en intern omorganisering af Rigspolitiet ske administrativt og formentlig ganske hurtigt.

En overførsel ville desuden mere generelt set sikre en så hensigtsmæssig anvendelse som muligt af de ressourcer, som fra samfundets side er afsat til at bekæmpe de farligste former for kriminalitet: terrorisme og den alvorligste organiserede kriminalitet.

Udover ressourcegevinsten vil en overførsel styrke det faglige miljø og ekspertisen på områder, hvor ”produktudvikling” både for så vidt angår metoder og værktøjer/udstyr er helt afgørende, hvis

politiet fortsat skal være i stand til at dæmme op for den alvorligste kriminalitet. De kriminelle miljøer udvikler og tilpasser løbende deres kriminelle strategier og metoder – i relation til såvel selve kriminalitetens udførelse som til besværliggørelse af politiets efterforskningsarbejde. Det er derfor afgørende, at politiets centrale funktioner til gavn for hele dansk politi på tilsvarende vis løbende kan forny metoder og teknikker på såvel det forebyggende som det opklarende område.

En samling af bekæmpelsen af terrorisme og den alvorligste organiserede kriminalitet i Politiets Efterretningstjeneste vil desuden alt andet lige også øge mulighederne for at kombinere oplysninger og dermed modvirke informationstab. Bekæmpelse af terrorisme og den alvorligste organiserede kriminalitet finder desuden i mange andre lande i dag sted i én og samme centrale myndighed.

- 5. Arbejdsgruppen anbefaler, at hovedparten af Rigspolitiets Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC) overføres til Politiets Efterretningstjeneste med det formål at styrke den operative indsats på terrorområdet. Samtidig vil den alvorligste organiserede kriminalitet blive håndteret af en ny og større organisation, der vil have en større samlet tyngde end de to afdelinger i dag.*

I lyset af den aktuelt generelt forhøjede terrortrussel i forhold til den vestlige verden sigter den anbefalede overførsel således først og fremmest på at skabe grundlag for en yderligere styrkelse af den operative (efterforskningsmæssige) indsats på terrorområdet.

Overførslen vil imidlertid også indebære en mindre materiel udvidelse af Politiets Efterretningstjenestes kompetenceområde, idet tjenesten – ud over straffelovens kap. 12 og 13 – tillige vil skulle beskæftige sig med den alvorligste form for international organiseret kriminalitet og de mest professionelle og internationalt orienterede kriminelle netværk. Det bemærkes, at der ved gennemførelse af anbefalingen bør fastsættes klare kriterier, der afgrænser de former for organiseret kriminalitet, som Politiets Efterretningstjeneste herefter vil skulle beskæftige sig med.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at den anbefalede overførsel vil indebære en merværdi i forhold til indsatsen i dag.

Det er tillige arbejdsgruppens opfattelse, at den anbefalede overførsel er i god overensstemmelse med den forestående politireform, der med sine formentlig væsentligt færre og dermed meget større kredse taler for en yderligere specialisering og udvikling af afgørende nationale spidskompetencer på centralt plan.

Overførslen bør efter arbejdsgruppens opfattelse omfatte følgende dele af NEC:

- Dele af monitorings- og analyseenheden (den alvorligste bande- og netværkskriminalitet),

- Dele af rejseholdet,
- Rigspolitiets Aktionsstyrke,
- Særlige operationer (agenter, forhandlergruppe, vidnebeskyttelse mv.)
- Observation og teknikgruppen,

Af det anførte følger, at Rigspolitiets døgnbemandede kommunikationscenter og det internationale politisamarbejde (Interpol, Europol, Schengen og Baltic Sea Task Force mv.) efter arbejdsgruppens opfattelse bør forblive i Politiafdelingen. Det samme gælder overvågningen og analysen af kvindehandel, pengefalsk, kontrabande og narkotika samt en række rejseholdsmedarbejdere.

Den omhandlede overførsel tilsigter ikke at udviske den faglige opdeling mellem på den ene side de forbrydelser, som f.eks. terrorisme, der vurderes at udgøre en trussel mod statens sikkerhed, jf. straffelovens kapitel 12 og 13, og på den anden side bekæmpelsen af den alvorligste organiserede kriminalitet.

Det skyldes bl.a. det forhold, at regelgrundlaget ikke fuldt ud er det samme for de to områders vedkommende. Når det gælder efterforskning af de forbrydelser, som er nævnt i straffelovens kapitel 12 og 13, giver retsplejeloven i en række tilfælde øgede efterforskningsmæssige muligheder, herunder navnlig i relation til anvendelse af agenter. Det er ikke tanken med den foreslåede sammenlægning at udvide anvendelsesområdet for disse efterforskningsmuligheder.

Det skal bemærkes, at den anbefalede overførsel af NEC til Politiets Efterretningstjeneste efter arbejdsgruppens opfattelse ikke er betinget af eller bør afvente den forestående politireform.

Gennemføres den foreslåede overførsel, vil der fortsat blive ydet bistand til politikredsene fra centralt hold (dvs. fra Politiafdelingen) på de traditionelle monitoringsområder (kvindehandel, pengefalsk, kontrabande og narkotika mv.), ligesom bistanden til observation, vidnebeskyttelse mv. samt støtte fra aktionsstyrken forudsættes opretholdt i fuldt omfang (dog i fremtiden fra Politiets Efterretningstjeneste side og ikke som i dag fra dels efterretningstjenestens side, dels fra NEC's side).

2.4. Samarbejdet med Udenrigsministeriet

Både Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste samarbejder med Udenrigsministeriet.

Efterretningstjenesterne modtager løbende indberetninger vedrørende blandt andet terrorområdet, herunder indberetninger fra EU og FN-systemet. Indberetningsvirksomheden er særligt relevant i relation til tjenesternes analysefunktioner.

I forbindelse med Udenrigsministeriets deltagelse i internationale fora omhandlende terrorisme og masseødelæggelsesvåben rådspørges eller deltager Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste, hvor det er relevant. Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste møder eksempelvis i EU's "clearing house" og i såvel EU- som i FN-sammenhæng forespørges Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste om konkrete organisationer og personer i forbindelse med opdatering af terrorlister. Der er ligeledes i forbindelse med arbejdet i FNs Sikkerhedsråds komite for terrorbekæmpelse mulighed for, at Udenrigsministeriet kan inddrage tjenesternes ekspertise.

På terrorområdet bistår Forsvarets Efterretningstjeneste Udenrigsministeriet gennem vedligeholdelse af nationale vurderinger af terrortruslen i en række lande samt varsling om konkrete trusler mod danske interesser. Hertil kommer Forsvarets Efterretningstjenestes løbende rapportering om kriseområder og sikkerhedspolitiske forhold i øvrigt.

Udenrigsministeriet bistår Politiets Efterretningstjeneste i forbindelse med konkrete efterforskninger med internationale forgreninger. Den lokale danske ambassade kan bistå tilrejsende medarbejdere fra Politiets Efterretningstjeneste f.eks. i forbindelse med etablering af møder med officielle kontakter m.v.

Endelig er der etableret faste kontaktpunkter mellem Politiets Efterretningstjeneste og Udenrigsministeriet (primært vedrørende konkrete sikkerhedsspørgsmål, diplomatpas, visse visumsager m.v.).

Det vil være hensigtsmæssigt med et styrket samarbejde med henblik på koordination og informationsudveksling mellem efterretningstjenesterne og Udenrigsministeriet. Et øget samarbejde vil give mulighed for at bringe myndighedernes forskellige styrker sammen og dermed målrette informationsindhentning og -udveksling til gavn for den samlede kontraterrorindsats. Det bemærkes i denne forbindelse, at det styrkede samarbejde på trusselsvurderingsområdet forudsættes udfyldt gennem det ovenfor anførte center for antiterroranalyse vedrørende udarbejdelse af trusselsvurderinger, mens der på det operative område er behov for særskilte initiativer.

Det eksisterende samarbejde mellem Politiets Efterretningstjeneste og Udenrigsministeriet om spørgsmål af teknisk, praktisk og analytisk karakter, særligt i forhold til fysisk sikring, personsikkerhed samt beredskab, vil blive udbygget, bl.a. gennem undervisning af Udenrigsministeriets medarbejdere i forebyggende sikkerhed og beredskab.

3. Ressourcer

3.1. Benchmarking af efterretningstjenesterne

Som det fremgår af afsnit 1.1 og 1.2 og nærmere rapportens bilag 8 og 9, har efterretningstjenesterne undergået en række organisationsændringer i lyset af den ændrede sikkerhedspolitiske situation efter murens fald og ikke mindst siden 11. september 2001. Tjenesterne har endvidere fået adgang til nye efterforskningsredskaber og muligheder, og som et led i den samlede terrorbekæmpelse har efterretningstjenesterne fået tilført yderligere ressourcer, senest efter terrorangrebene i Madrid i marts 2004.

Det rejser efter arbejdsgruppens opfattelse naturligt spørgsmål om efterretningstjenesternes samlede ressourceanvendelse, omprioriteringsmuligheder, og om der eventuelt er behov for yderligere ressourcer.

På nogle forvaltningsområder er det mere enkelt at måle effekten af de ressourcer, der anvendes, end det er tilfældet for så vidt angår efterretningsvirksomhed. På grund af tjenesternes i dansk sammenhæng unikke karakter og behovet for hemmeligholdelse af tjenesternes arbejde er det umiddelbart vanskeligt at opnå et klart billede af, om ressourcerne anvendes på den rigtige måde, og om man fra et samfundsmæssigt synspunkt får et tilfredsstillende resultat ud af efterretningstjenesternes virksomhed.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der – under hensyntagen til de særlige forhold, som gør sig gældende for efterretningsvirksomhed – bør gennemføres en benchmarking af efterretningstjenesterne. Formålet bør være at vurdere kvaliteten og relevansen af tjenesternes produkter, arbejdsprocesser og organisation. En sådan benchmarking bør gennemføres af udenlandske sagkyndige, der er fortrolige med efterretningsvirksomhed fra Danmark nærtstående lande.

- 6.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at der gennemføres en benchmarking af efterretnings-tjenesternes virksomhed med særlig henblik på at vurdere tjenesternes produkter, arbejdsprocesser, organisation og ressourceanvendelse. Undersøgelsen bør endvidere omfatte snitfladerne til andre myndigheder. Undersøgelsen bør gennemføres med de begrænsninger, der er nødvendige for at beskytte efterretningstjenesternes kapacitet, kilder og samarbejdspartnere.*

Arbejdsgruppen har udarbejdet et udkast til kommissorium for en sådan benchmarking, der er optrykt som bilag 5 til rapporten.

3.2. Prioritering af efterretningstjenesternes ressourcer

Arbejdsgruppen har overvejet, om der er behov for, at fastlæggelsen af prioriteringen af efterretningstjenesternes ressourcer bør ske anderledes end i dag.

Som det er i dag, foretager Forsvarets Efterretningstjeneste en prioritering af indsatsen for et år ad gangen, som forelægges forsvarsministeren til godkendelse og løbende kan ændres efter behov. Politiets Efterretningstjeneste udarbejder en gang årligt handleplaner for de enkelte aktivitetsområder inden for rammerne af tjenestens overordnede strategi og drøfter løbende sine aktiviteter med justitsministeren. Tjenesterne er som et led i prioriteringen af deres indsats i tæt kontakt med andre myndigheder og nationale samarbejdspartnere.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det i stigende grad vanskeligt at adskille den ydre trussel fra den indre. Det gælder ikke mindst i relation til terrorisme, hvor truslen i Danmark med stor sandsynlighed vil være mere eller mindre forbundet med forhold i udlandet, og hvor forhold i Danmark kan være af betydning for terrortruslen i andre lande, herunder mod danske interesser i udlandet. Efter arbejdsgruppens opfattelse er der derfor behov for, at regeringen får mulighed for at foretage en samlet prioritering af indsatsen på efterretningsområdet.

Som det fremgår ovenfor, afsnit 3.1, foreslår arbejdsgruppen, at der gennemføres en benchmarking af efterretningstjenesterne. Denne benchmarking vil kunne danne baggrund for udarbejdelsen af en første prioritering af tjenesternes virksomhed. Såfremt arbejdsgruppens anbefaling om at oprette et særligt center for antiterroranalyse gennemføres, kan centeret bidrage til at klarlægge, hvilke prioriteringer der bør foretages på terrorområdet.

- 7. Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilrettelægges en proces, hvorefter der årligt forelægges et oplæg om prioritering af efterretningstjenesternes ressourcer for Regeringen Sikkerhedsudvalg til godkendelse.*

3.3. Behovet for øgede ressourcer

3.3.1. Indledning

Politiets Efterretningstjeneste og Rigspolitiets Politiafdeling har over for arbejdsgruppen gjort opmærksom på, at der på en række områder kan være behov for yderligere ressourcer for at styrke efterretningstjenesternes og politiets indsats mod terror, jf. straks nedenfor.

3.3.2. Politiets Efterretningstjeneste

Personaleressourcer

Det bemærkes, at den i afsnit 2.8.3 foreslåede overførelse af hovedparten af det Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC) til Politiets Efterretningstjeneste vil betyde, at tjenesten ikke aktuelt vil have behov for tilførsel af øgede personaleressourcer med henblik på konkret efterforskning og observation. Politiets Efterretningstjeneste oplever imidlertid et vedvarende problem med ophobet overarbejde, som løbende sætter tjenesten i en vanskelig prioriteringssituation, da tjenesten på den ene side skal varetage en række særlige opgaver i lyset af den sikkerhedsmæssige situation og på den anden side skal forholde sig til det generelle krav i dansk politi om afvikling af overarbejde gennem afspadsering. Arbejdsgruppen har ikke forholdt sig til denne problemstilling.

Der er dog to områder, hvor Politiets Efterretningstjeneste har gjort arbejdsgruppen opmærksom på et behov for yderligere personalemæssige ressourcer. Det drejer sig om personbeskyttelsesområdet og tjenestens IT-mæssige kompetencer. Hertil kommer, at der for så vidt angår Rigspolitiets Aktionsstyrke er gjort opmærksom på et øget personalebehov, jf. nærmere afsnit 3.3.3.

Personbeskyttelse

Politiets Efterretningstjenestes sikkerhedsafdeling står for personbeskyttelse (livvagtstjeneste). Tjenestens livvagter beskytter i den forbindelse Kongefamilien og besøgende til Kongefamilien, regeringens medlemmer, visse politikere og andre ledende offentlige personer. Desuden yder der personbeskyttelse til ambassadører og i et vist omfang til fremtrædende udenlandske gæster.

Som følge af udviklingen i det generelle trusselsbillede og på grund af en række konkrete hændelser er personbeskyttelse blevet en stadig større opgave for tjenesten. Denne udvikling forventes at fortsætte i de kommende år.

For tiden har ca. 20 personer hel eller delvis personbeskyttelse.

Det kræver et hold bestående af ca. 12 livvagter, såfremt en person tildeles fast personbeskyttelse. Tjenesten råder for tiden over 76 livvagter, der udover at gøre tjeneste som livvagter tillige for fle- res vedkommende varetager helt nødvendige opgaver af sikkerhedskoordinerende karakter i forbindelse med den daglige kontakt til ministerier, styrelser og ambassader. Hertil kommer sikkerhedsmæssig koordination i forbindelse med større arrangementer.

På trods af en forøgelse af antallet af livvagter er det opgjorte merarbejde forøget markant i løbet af 2004 og 2005.

Livvagtsgruppen bistås af en sikringsgruppe, der hovedsageligt varetager mere stationære bevogtningsopgaver. Denne gruppe består for tiden af 23 personer. Denne gruppes merarbejde udvikler sig ligeledes markant, idet antallet af opgaver er stærkt voksende. Sikringsgruppen bistår blandt andet med sikkerhedsmæssige tiltag i forbindelse med uddannelse af irakisk politipersonale i Danmark.

Styrkelse af tjenestens IT-mæssige kompetencer

Politiets Efterretningstjeneste har gennem de senere år arbejdet målrettet på at tilføre tjenesten en række nye medarbejdere med en uddannelsesmæssig baggrund, der afviger fra dem, der traditionelt har været repræsenteret i politiet, herunder medarbejdere med en IT-mæssig baggrund. Tjenesten ansatte således i løbet af efteråret 2004 flere civilt uddannede IT-medarbejdere. Disse ansættelser har løftet tjenestens kompetencer væsentligt, med hensyn til såvel den interne support og logistik, som den mere teknisk betonedede efterforskning og overvågning. Bl.a. er der sket en større afdækning af tekniske efterforskningsmuligheder.

Politiets Efterretningstjeneste har for at fortsætte denne udvikling derfor udtrykt behov for yderligere midler til ansættelse af flere højtuddannede IT-medarbejdere.

Ny IT-struktur for Politiets Efterretningstjeneste

I sommeren 2004 blev der som led i styrkelsen af Politiets Efterretningstjeneste afsat 20 mio. kr. til brug for anskaffelse af en tidssvarende IT-struktur. Analysen af tjenestens eksisterende IT-struktur og fremtidige behov var på daværende tidspunkt i en meget tidlig fase, hvorfor finansieringsbehovet ikke kunne opgøres nærmere.

En række forhold har medført, at det foreløbige omkostningsskøn må revurderes, når det endelige budgetoverslag foreligger som resultat af en ekstern vurdering.

Politiets Efterretningstjeneste har over for arbejdsgruppen peget på, at det er af helt afgørende betydning for tjenestens virksomhed, at der snarest tilvejebringes en tidssvarende og sammenhængende IT-plattform og har i den forbindelse bemærket, at en forudsætning om et fuldt udbygget tættere digitalt samarbejde med andre myndigheder, herunder ikke mindst Forsvarets Efterretningstjeneste, yderligere understreger behovet for at tilvejebringe en ny IT-plattform.

Endelig skal der gøres opmærksom på, at spørgsmålet om yderligere ressourcer til indkøb og udvikling af teknisk udstyr til brug for indgreb i meddelelshemmeligheden mv. er behandlet i kapitel 3, afsnit 4.2.4.

3.3.3. Rigspolitiets Aktionsstyrke

Rigspolitiets Aktionsstyrke blev oprettet som følge af flykapringer og lignende i 1970'erne og har til formål at assistere politikredsene i forbindelse med særlige politiindsatser, hvor den almindelige politistyrkes uddannelse og udrustning ikke er tilstrækkelig, herunder i forbindelse med gennemførelsen af særligt farlige anholdelser, håndtering af gidselsituationer og imødegåelse af terrorhandlinger.

Aktionsstyrken indgår som en integreret del af dansk politis samlede indsats mod organiseret kriminalitet, herunder særligt bandekriminalitet og narkotikakriminalitet. Aktionsstyrken råder for tiden over ca. 70 specialuddannede politifolk med særlig udrustning, ligesom styrken ved udførelse af konkrete operationer ofte modtager bistand fra forsvaret, herunder særligt i form af fly- og helikopterstøtte samt assistance fra forsvarets specialenheder.

Rigspolitiet har over for arbejdsgruppen oplyst, at den nuværende dimensionering af aktionsstyrken vil gøre det vanskeligt at håndtere flere samtidige eller sammenhængende terrorhandlinger, og at styrken derfor bør tilføres ca. 20 yderligere politifolk, således at styrken samlet råder over ca. 90 mand. Rigspolitiet har endvidere peget på, at aktionsstyrken bør tilføres yderligere midler med henblik på tilvejebringelse af materiel.

3.3.4. Rigspolitiets øvrige indsatsområder

Rigspolitiets Nationale Efterforskningsstøttecenter bistår politikredsene i forbindelse med efterforskning af grænseoverskridende, organiseret kriminalitet. Som det fremgår ovenfor under 2.5.3, vil det efter arbejdsgruppens opfattelse styrke den samlede indsats mod både terrorisme og organiseret kriminalitet, hvis dele af NEC – som anbefalet af arbejdsgruppen – overføres til Politiets Efterretningstjeneste.

Arbejdsgruppen har herudover anmodet Rigspolitiet om at overveje, om der er behov for yderligere ressourcer til NEC eller Kriminalteknisk Afdeling som et led i den samlede indsats mod terrorisme.

Rigspolitiets har blandt andet peget på, at der er behov for yderligere ressourcer til IT-efterforskningssektionen og Kriminalteknisk Afdeling. Efter Rigspolitiets opfattelse, er der således behov for yderligere ressourcer i form af nye og forbedrede informationssystemer og andet materiel samt personale med henblik på at styrke indsatsen inden for områder som ulovlige våben og forfalskede identitetsdokumenter.

3.3.5. Forsvarets Efterretningstjeneste

Forsvarets Efterretningstjeneste har oplyst over for arbejdsgruppen, at man generelt er af den opfattelse, at den nuværende økonomiske ramme sikrer en god overensstemmelse mellem opgaver og ressourcer, herunder i relation til materielinvesteringer, og derfor bør videreføres.

Forsvarets Efterretningstjeneste har imidlertid gjort arbejdsgruppen opmærksom på, at der på en række områder med fordel kunne tilføres ressourcer. Det gælder især på området for fysisk indhentning, analyse af transnationale forhold, længerevarende videreuddannelse af personel samt styrkelse af døgnbemandingen i Forsvarets Efterretningstjenestes Situationsrum. En sådan personeltilførsel ville kunne kombineres med en yderligere forøgelse af puljen af personale, som kan udsendes med danske enheder og efterretningsstabe.

3.3.6. Arbejdsgruppens overvejelser

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at hvis regeringen beslutter at gennemføre den benchmarking, der er foreslået i afsnit 3.1, bør stillingtagen til behovet for at tilføre yderligere ressourcer til efterretningstjenesterne og politiet efter arbejdsgruppens opfattelse afvente resultatet heraf.

Der vil på baggrund af den omtalte benchmarking og den prioritering af tjenesternes virksomhed, der efterfølgende kan gennemføres, jf. afsnit 3.2, kunne fremlægges et samlet oplæg til regeringen om, i hvilket omfang der bør ske en omprioritering af ressourceanvendelsen eller tilføres yderligere ressourcer til efterretningstjenesterne og politiet.

Som bekendt har forsvaret blandt andet til formål at imødegå direkte og indirekte trusler mod Danmarks sikkerhed og beskytte den danske befolkning. Som et led i det seneste forsvarsforlig er det derfor aftalt, at dansk forsvar skal styrke sin evne til at imødegå terrorhandlinger og deres virkninger i Danmark.

På den baggrund er der efter arbejdsgruppens opfattelse god grund til, at det til stadighed overvejes, hvorledes forsvaret bedst muligt kan bistå politiet, som har det primære ansvar for at beskytte det danske samfund mod blandt andet terrorangreb. I forlængelse af det seneste forsvarsforlig er der således behov for en høj grad af koordination af politiets og forsvarets virksomhed på relevante områder, herunder ved indkøb af nyt materiel mv. Det gør sig blandt andet gældende for så vidt angår Rigspolitiets Aktionsstyrkes behov, jf. afsnit 3.3.3.

Forsvaret yder således i vidt omfang bistand til aktionsstyrkens operationer i Danmark. Det er efter arbejdsgruppens opfattelse et udmærket eksempel på, hvorledes forsvarets kapaciteter kan nyttiggøres i den samlede indsats mod terrorangreb i Danmark. Det vil i den sammenhæng være hensigts-

mæssigt, hvis politiets behov for teknisk og operativ bistand fra forsvaret i relevant omfang inddrages i forsvarets materielanskaffelser.

- 8.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at politiets behov for bistand fra forsvaret, bl.a. i forbindelse med Rigspolitiets Aktionsstyrkes operationer, i relevant omfang inddrages i forsvarets materielanskaffelser.*

Kapitel 3: Efterforskning af terror

1. Det strafferetlige værn mod terrorisme

1.1. Anti-terrorpakken

I 2002 vedtog Folketinget den såkaldte anti-terrorpakke, som indeholdt en række nye tiltag mod terrorisme, herunder en ny bestemmelse i straffeloven (§ 114), der indeholder en definition af begrebet terrorisme.

Straffelovens § 114 har følgende ordlyd:

”For terrorisme straffes med fængsel indtil på livstid den, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer begår en eller flere af følgende handlinger, når handlingen i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade:

- 1) Manddrab efter § 237.
 - 2) Grov vold efter § 245 eller § 246.
 - 3) Frihedsberøvelse efter § 261.
 - 4) Forstyrrelse af trafikikkerheden efter § 184, stk. 1, retsstridige forstyrrelser i driften af almindelige samfærdselsmidler m.v. efter § 193, stk. 1, eller groft hærværk efter § 291, stk. 2, hvis disse overtrædelser begås på en måde, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomiske tab.
 - 5) Kapring af transportmidler efter § 183 a.
 - 6) Grove våbenlovsovertrædelser efter § 192 a eller lov om våben og eksplosivstoffer § 10, stk. 2.
 - 7) Brandstiftelse efter § 180, sprængning, spredning af skadevoldende luftarter, oversvømmelse, skibbrud, jernbane- eller anden transportulykke efter § 183, stk. 1 og 2, sundhedsfarlig forurening af vandforsyningen efter § 186, stk. 1, sundhedsfarlig forurening af ting bestemt til almindelig udbredelse m.v. efter § 187, stk. 1. Stk. 2. På samme måde straffes den, som med det i stk. 1 nævnte forsæt transporterer våben eller eksplosivstoffer.
- Stk. 3. Endvidere straffes på samme måde den, der med det i stk. 1 nævnte forsæt truer med at begå en af de i stk. 1 og 2 nævnte handlinger.”

Bestemmelsen gennemfører EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme.

Det blev samtidig i videre omfang end hidtil gjort strafbart at yde eller formidle økonomisk støtte til en terrororganisation eller på anden måde medvirke til at fremme dens kriminelle virksomhed (§§ 114 a og 114 b).

Efter straffelovens § 114 a straffes med fængsel indtil 10 år den, som

- 1) direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til,
- 2) direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til eller
- 3) direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder eller finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger omfattet af § 114.

Efter straffelovens § 114 b straffes den, som i øvrigt ved tilskyndelse, råd eller dåd medvirker til at fremme den kriminelle virksomhed eller det fælles formål for en gruppe eller sammenslutning, som foretager en eller flere handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, nr. 1 eller 2, når virksomheden eller formålet indebærer, at en eller flere handlinger af denne karakter begås, med fængsel indtil 6 år.

Disse bestemmelser er til dels en gennemførelse af FN's Terrorfinansieringskonvention og FN's Sikkerhedsrådsresolution nr. 1373 (2001).

Herudover blev der indsat en særlig bestemmelse om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben (§ 114 e).

Anti-terrorpakken styrkelse af det strafferetlige værn mod terrorisme blev bl.a. gennemført i lyset af terrorangrebene mod USA den 11. september 2001 og en række internationale konventioner på området. Flere alvorlige terrorhandlinger, senest i bl.a. London og Sharm El Sheik i Egypten, har imidlertid bekræftet, at terror og terrornetværkene fortsat er en betydelig trussel, som i alle lande må tages særdeles alvorligt.

1.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at der siden gennemførelsen af anti-terrorpakken er vedtaget to nye internationale konventioner på terrorbekæmpelsesområdet. Det drejer sig om dels Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme, som blev vedtaget af Europarådets Ministerkomité den 3. maj 2005, dels FN's konvention om nuklear terrorisme, der blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 13. april 2005. De to konventioner er undertegnet af Danmark henholdsvis i maj 2005 og i september 2005.

Europarådskonventionen om forebyggelse af terrorisme indebærer en forpligtelse for de kontraherende stater til at kriminalisere visse forberedende handlinger til terrorhandlinger. Det drejer sig om offentlig opfordring til terrorhandlinger, rekruttering til terrorhandlinger og oplæring i at begå terrorhandlinger.

FN-konventionen om nuklear terrorisme indeholder en forpligtelse for de kontraherende stater til at kriminalisere en række handlinger vedrørende ulovlig besiddelse og brug m.v. af radioaktivt materiale med forsæt til at forårsage død eller alvorlig personskade eller til at forårsage betydelig tings- eller miljøskade.

Arbejdsgruppen er endvidere opmærksom på, at justitsministeren i august 2005 har bedt Straffelovrådet om nærmere at overveje, hvilke lovgivningsmæssige ændringer en dansk ratifikation og gennemførelse af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme og FN's konvention om nuklear terrorisme vil nødvendiggøre på det strafferetlige område. Samtidig har justitsministeren bedt Straffelovrådet om mere generelt at overveje, om straffelovens særlige anti-terrorbestemmelser (§§ 114-114 e) i sammenhæng med den øvrige strafferetlige lovgivning fortsat giver et tilstrækkeligt strafferetligt værn mod terrorisme. Straffelovrådet skal afgive betænkning senest den 1. marts 2006, idet det er hensigten at fremsætte lovforslag for Folketinget i folketingssamlingen 2005/2006 om de lovændringer, som de ovennævnte konventioner vil nødvendiggøre.

Arbejdsgruppen har således noteret sig, at Straffelovrådet blandt andet har til opgave mere generelt at overveje, om straffelovens særlige anti-terrorbestemmelser i sammenhæng med den øvrige strafferetlige lovgivning fortsat giver et tilstrækkeligt strafferetligt værn mod terrorisme. Arbejdsgruppen finder derfor ikke, at der herudover er behov for at iværksætte initiativer med henblik på at styrke det strafferetlige værn mod terrorisme.

2. Politiets Efterretningstjenestes indhentning og behandling af personoplysninger

2.1. Indledning

Arbejdsgruppen vil nedenfor komme med en række anbefalinger knyttet til efterretningstjenesternes indhentning, behandling og videregivelse af personoplysninger. Det skal i den forbindelse understreges, at de foreslåede indgrebs intensitet, herunder navnlig i relation til databeskyttelseshensyn, naturligvis skal afspejles i de ledsagende kontrolforanstaltninger, som f.eks. logning m.v., i den endelige udformning af de nye regler eller praksisændringer, som anbefalingerne måtte give anledning til.

2.2. Indhentning af personoplysninger

2.2.1. Retsgrundlaget

De almindelige regler om videregivelse/indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder findes i forvaltningsloven og persondataloven. Herudover findes regler herom i ret stort omfang i love, der regulerer enkelte forvaltningsområder, f.eks. udlændingeloven.

Forvaltningsloven

Forvaltningslovens regler om videregivelse af oplysninger mellem myndigheder vedrører adgangen til at indhente og videregive fortrolige oplysninger, ligesom loven indeholder en generel regel om oplysningspligt.

Forvaltningslovens § 28 indeholder regler om, i hvilket omfang de almindelige bestemmelser om tavshedspligt i forvaltningsloven og straffeloven hindrer videregivelse af fortrolige oplysninger til anden forvaltningsmyndighed. Disse regler har betydning for afgrænsningen af forpligtelsen efter § 31 til at hjælpe den myndighed, der skal forberede og afgøre en sag.

Af forvaltningslovens § 28 fremgår, at oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold som udgangspunkt ikke må videregives til anden forvaltningsmyndighed. En videregivelse kan dog – udover de tilfælde, hvor den person oplysningerne vedrører giver samtykke eller, hvor det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov – ske, hvor videregivelse sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse (§ 28, stk. 2, nr., 3) eller, hvor videregivelse er et nødvendigt led i sagens behandling eller nødvendig for gennemførelse af tilsyns- eller kontrolopgaver (§ 28, stk. 2, nr., 4).

Bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3, kræver et klart værdispring mellem de modstående interesser, og forudsætter en konkret vurdering af de modstående hensyn i hvert enkelt tilfælde. Faste regler, hvorefter videregivelse konsekvent afslås eller det modsatte, er uforenelige med bestemmelsen.

Adgangen til videregivelse efter bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 4, er forholdsvis snæver og den hørende myndighed er forpligtet til at foretage en nøje vurdering af, om en konkret videregivelse er nødvendig, og om andre undersøgelseskridt, som ikke indebærer videregivelse af oplysninger om rent private forhold, kan anvendes.

Persondataloven

Persondataloven gælder enhver form for håndtering/behandling af personoplysninger, som helt eller delvist foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register. Persondataloven skal som et primært formål beskytte enkeltpersoners grundlæggende frihedsrettigheder og samtidig skabe de retlige rammer for en hensigtsmæssig udnyttelse af mulighederne for at behandle personoplysninger elektronisk.

Persondataloven gælder ikke for behandlinger, der udføres af politiets og forsvarrets efterretnings-tjenester, jf. lovens § 2, stk. 11, men den er gældende i forhold til en lang række af de myndigheder, som efterretningstjenesterne indhenter oplysninger fra.

Persondatalovens § 8 regulerer behandling af følsomme oplysninger, dvs. oplysninger om enkelt-personers rent private forhold. Oplysninger om private forhold mv. kan i hovedtræk videregives i samme omfang som efter forvaltningsloven.

Andre love

Som nævnt indledningsvis er regler for videregivelse og oplysningspligt tillige indeholdt i diverse love inden for forskellige forvaltningsområder. Gennemgående er principperne identiske med reglerne i forvaltningsloven og persondataloven. I visse love forpligtes myndigheden desuden til, såfremt der sker videregivelse af oplysninger, at underrette den, oplysningerne angår, om videregivelsen og formålet hermed.

Der findes enkelte love, der indeholder en mere speciel og videregående hjemmel til videregivelse af oplysninger til efterretningstjenesterne, herunder udlændingeloven, hvorefter udlændingemyndighederne kan videregive oplysninger i det omfang, videregivelsen kan have betydning for efterretningstjenesternes varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver, jf. lovens § 45 a.

Ud over de ovenfor nævnte love kan oplysninger indhentes fra bl.a. andre myndigheder på baggrund af retsplejelovens § 804, stk. 1 om edition, idet bestemmelsen giver mulighed for ved kendelse at pålægge en person at forevise eller udlevere genstande, hvis der er grund til at antage, at en genstand, som den pågældende har rådighed over, kan tjene som bevis m.v.

2.2.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Politiets Efterretningstjeneste indhenter oplysninger fra andre myndigheder på flere forskellige måder.

Tjenesten har i begrænset omfang elektronisk adgang til andre myndigheders registre, dvs. til registre, hvor politiet ikke er registerejer. Det drejer sig om Folkeregisteret, hvor Politiets Efterretnings-tjeneste har adgang til oplysninger om navn, fødselsdata, adresser, civil status m.v. Desuden har Politiets Efterretningstjeneste i begrænset omfang adgang til registeroplysninger fra Udlændingestyrelsens Udlændingeregister og Visumdatabase, ligesom tjenesten har adgang til oplysninger fra Told- og Skattestyrelsens fælles lønindeholdelsessystemer samt SE-registeret.

Politiets Efterretningstjeneste indhenter desuden oplysninger fra andre myndigheder på baggrund af en persons samtykke. Dette vil i særdeleshed gøre sig gældende i forbindelse med udførelsen af sikkerhedsundersøgelser, hvor en person i forbindelse med en anmodning om at blive sikkerhedsgodkendt samtykker til, at Politiets Efterretningstjeneste kan indhente oplysninger om den pågældende.

Der henvises endvidere til arbejdsgruppens anbefaling om at tilvejebringe de tekniske muligheder for, at medarbejdere hos Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste i højere grad end i dag kan kommunikere hurtigt, sikkert og elektronisk med hinanden, jf. kapitel 2, afsnit 2.4.

Bortset fra disse situationer – og den særlige hjemmel i udlændingelovens § 45 a – vil indhentelse af oplysninger hos andre danske myndigheder bero på myndighedens konkrete afvejning af, om videregivelse kan finde sted, herunder navnlig om videregivelsen vurderes at varetage private eller offentlige interesser, der klart overstiger de hensyn til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse, eller videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling (for den afgivende myndighed) eller sker til varetagelse af tilsyns- eller kontrolopgaver.

Den myndighed, der anmodes om videregivelse af oplysninger, skal således i hvert enkelt tilfælde foretage en konkret vurdering med de usikkerhedsmomenter og det tidsforbrug, en sådan vurdering måtte indebære. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det ofte vil være forbundet med problemer for Politiets Efterretningstjeneste, såfremt tjenesten til brug for foretagelsen af denne skønsmæssige vurdering skal stille (dele af) af sine efterforskningsmæssige oplysninger til rådighed for den pågældende myndighed. Hertil kommer det forhold, at formålet med indhentelsen af oplysningerne i visse tilfælde vil være det, at tjenesten på denne måde søger tidlige og spinkle indikationer på en given persons relevans på et af tjenestens efterforskningsområder be- eller afkræftet.

I andre tilfælde er situationen den, at Politiets Efterretningstjeneste har foretaget den vurdering, at en person er relevant i en efterretningsmæssig sammenhæng, og derfor har behov for – i en kortere eller længere periode – at overvåge den pågældende person med henblik på nærmere at fastlægge hans aktiviteter, kontakter mv., ændringer heri eller – såfremt tjenesten ikke aktuelt er bekendt med den pågældendes opholdssted – kunne medvirke til at fastlægge et sådant. I disse tilfælde kan der opstå behov for en løbende overførsel af oplysninger fra en myndighed til Politiets Efterretningstjeneste, således at alle nye oplysninger vedrørende den pågældende person fremsendes til Politiets Efterretningstjeneste, efterhånden som de foreligger.

- 9. Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilvejebringes lovhjemmel til, at Politiets Efterretningstjeneste som led i overvågning af bestemte enkeltpersoner, kan indhente oplysninger fra andre myndigheder om de pågældende personer, når videregivelsen*

kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver. Videregivelsen af oplysninger bør kunne omfatte såvel de oplysninger, som myndigheden allerede er i besiddelse af, som en løbende fremsendelse af alle nye oplysninger vedrørende den pågældende person.

Der vil endvidere kunne forekomme tilfælde, hvor den efterretningsmæssige interesse ikke på tidspunktet for forespørgslen kan knyttes til en navngiven person, men derimod en hændelse/begivenhed, som f.eks. hvor en kilde ikke kan sætte navn på en person, der vurderes at være interessant i en terrormæssig sammenhæng, men ved, at den pågældende har rettet henvendelse til et socialkontor på et givent tidspunkt. Man kan endvidere forestille sig, at bestemte adfærdsmønstre i relation til modtagelse af socialhjælp eller andre offentlige ydelser, herunder sjælden eller manglende afhentelse heraf (i de tilfælde, hvor personligt fremmøde er nødvendigt), kunne udgøre indikationer med betydning i en terrormæssig sammenhæng.

- 10.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilvejebringes lovhjemmel til, at Politiets Efterretningstjeneste kan indhente oplysninger fra andre myndigheder, som ikke er knyttet til på forhånd navngivne personer, når videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver.*

En sådan adgang for Politiets Efterretningstjeneste til at indhente oplysninger fra andre myndigheder skal endvidere ses i sammenhæng med arbejdsgruppens anbefalinger med henblik på at styrke det operative samarbejde mellem Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste, jf. nærmere kapitel 2, afsnit 2.3.4 (anbefaling nr. 2 og 3).

De oplysninger, som Politiets Efterretningstjeneste efter det ovenfor anførte vil kunne indhente hos andre myndigheder, må ofte forventes at ville have et ikke ubetydeligt omfang, ligesom oplysningerne i større eller mindre udstrækning, vil skulle gøres til genstand for bearbejdning og analyse, før de kan anvendes i den fortsatte overvågning/efterforskning mod målpersonen.

- 11.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at der sikres mulighed for, at oplysninger kan fremsendes i elektronisk (eventuelt on-line) og nogenlunde ensartet form, således at tjenesten spares for unødigt og forsinkende arbejde med at konvertere oplysningerne til et andet format.*

Det vil oftest være af afgørende betydning for Politiets Efterretningstjenestes overvågning/efterforskning af en given målperson, at den pågældende ikke får kendskab til tjenestens interesse for hans person.

12. *Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilvejebringes lovhjemmel til at pålægge de personer og myndigheder, som har videregivet oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste, ikke at underrette den person, som oplysningerne vedrører, eller andre om videregivelsen.*

2.3. Behandling af personoplysninger

2.3.1. Retningslinjer

Udvalget vedrørende Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester (Wendler Pedersen-udvalget), som blev nedsat 1998, fik til opgave bl.a. at overveje spørgsmål vedrørende kontrol med registrering af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer og behandlingen og opbevaringen af tjenesternes oplysninger herom og herunder overveje forholdet til reglerne i den almindelige registerlovgivning.

Udvalget afventer imidlertid færdiggørelsen af arbejdet i PET-kommissionen, så de gældende, administrativt fastsatte retningslinier for tjenestens behandling af personoplysninger afledes fortsat i meget vidt omfang af kommissoriet for Wamberg-udvalget, der blev nedsat ved regeringsbeslutning i 1964.

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget har til opgave at føre tilsyn med Politiets Efterretningstjenestes registrering og videregivelse af oplysninger. Det følger endvidere af regeringserklæringen fra 1968, at registrering ikke må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

Udvalget har endvidere til opgave at godkende videregivelse af oplysninger i sager, hvor efterretningstjenesten påtænker i anledning af forespørgsel fra en styrelse at videregive oplysninger vedrørende enkeltpersoner. Tilsvarende godkendelse skal ske, såfremt efterretningstjenesten påtænker at videregive oplysninger til en styrelse vedrørende enkeltpersoner, der allerede er godkendt til behandling af klassificerede oplysninger. I praksis er der tale om godkendelse af videregivelse af belastende vandelsoplysninger i sager om sikkerhedsgodkendelse. Udvalget kontrollerer ikke videregivelse af oplysninger i efterforskningsmæssig sammenhæng.

Begrebet ”registrering” er aldrig blevet defineret, og der er tillige aldrig blevet udfærdiget et *samlet* sæt retningslinier for registrering. I praksis bestod tjenestens register indtil 1990 af de såkaldte ”tromler”, hvorpå en lang række navne i alfabetisk rækkefølge var ophængt på strimler. En person blev anset for registreret, såfremt den pågældende var anført på tromlerne. Omvendt blev det ikke anset for en registrering, såfremt en person f.eks. blev nævnt i en rapport, som måtte befinde sig i en aktpakke i arkivet (en journalsag). I 1990 blev oplysningerne fra tromlerne overført til en særlig database i det nyetablerede edb-system. Principperne for, hvornår man anså en person for registreret, blev ikke i den forbindelse ændret.

Tjenesten har internt i de senere år selv anvendt betegnelsen ”egentlig registrering” i stedet for blot begrebet ”registrering”. Formålet har været at adskille den ”egentlige registrering” fra alle de opdateringer af personnavne, der nødvendigvis i øvrigt finder sted i forbindelse med den daglige anvendelse af tjenestens edb-systemer. Af eksempler kan nævnes opdatering af navne i f.eks. døgnrapporter og word-dokumenter.

I praksis omfatter Wamberg-udvalgets kontrol en fuldstændig kontrol med hensyn til de såkaldte egentlige registreringer af danske og herboende udenlandske statsborgere og organisationer. Herudover får udvalget årligt en orientering om omfanget af anvendelsen af efterforskningsstøttereregistre, jf. nedenfor, og udvalget har i enkelte tilfælde tidligere foretaget en nærmere gennemgang af dele af indholdet af få af disse registre. Udvalget fører ikke kontrol med f.eks. journalsager.

Tjenesten anvender det samme journalsystem som Rigspolitiets øvrige afdelinger. Dette journalsystem er som alle andre ”født med” fritekstsøgning. Muligheden for at foretage fritekstsøgning er imidlertid i modsætning til Rigspolitiets øvrige afdelinger fjernet i efterretningstjenestens version af journalsystemet. Der kan således ikke søges i hverken elektronisk lagrede dokumenter eller i resuméfelter. Med henblik på at forsøge at sikre fremfindelse af sager og dokumenter anvendes derfor manuelt indtastede emneord. Person- og organisationsnavne må kun anvendes som emneord, såfremt identiteten er ”egentlig registreret”.

En del af tjenestens oplysninger systematiseres i tjenestens ”egentlige” registre. Formålet med disse registre er navnlig at fastholde oplysninger om efterretningsmæssigt relevante personer og organisationer, herunder med henblik på at understøtte igangværende eller fremtidige efterforskninger. De egentlige registre skal endvidere sikre tjenesten et informationsberedskab bl.a. med henblik på varetagelsen af sikkerhedsopgaver, herunder sikkerhedsgodkendelsessager.

I de egentlige registre refereres relevante sagsoplysninger. Der gælder imidlertid den markante begrænsning, at identiteter på andre danske statsborgere og herboende udlændinge, herunder organisationer, kun må anføres, såfremt disse personer er særskilt ”egentligt registreret”. Navne på bipersoner (f.eks. anmeldere, truede personer, afhørte personer og personer fra målpersonens omgangskreds) må således ikke umiddelbart anføres.

Betegnelsen ”efterforskningsstøtterejster” har internt i tjenesten erstattet den tidligere betegnelse ”arbejdskartotek”. Efterforskningsstøtterejestrene har til formål at understøtte igangværende efterforskninger. Registreringerne indeholder efterforskningsoplysninger relateret til både personer, organisationer mv. og hændelser. En delmængde af de omtalte personer og organisationer kan samtidig være egentligt registreret. I disse registre er der ikke som i de egentlige registre begrænsninger for så vidt angår adgangen til at anføre identiteter.

Ud fra en forestilling om, at man ikke ønskede, at efterforskningsstøttereregistre skulle udvikle sig til "egentlige" registre, blev der i 1980'erne fastsat en række begrænsninger for deres anvendelse. Disse begrænsninger vanskeliggør bl.a. i vidt omfang vidensdeling. Der må endvidere ikke som udgangspunkt søges i efterforskningsstøttereregistre i forbindelse med sikkerhedsundersøgelser. Herudover skal f.eks. en opdatering af en person slettes, såfremt der i en periode på 3 år ikke er fremkommet nye belastende oplysninger (gælder alene danske statsborgere og herboende udlændinge).

Tiden efter den 11. september 2001 har bl.a. været karakteriseret ved en meget voldsom forøgelse af informationsmængden. Både på modtagelsestidspunktet og også efter kun 3 år kan det for mange oplysningers vedkommende være vanskeligt at vurdere, om den pågældende oplysning kan blive relevant for en efterforskning. Politiets Efterretningstjenestes efterforskning og løbende efterretningsmæssige overvågning er bl.a. karakteriseret ved, at mange forskelligartede oplysninger over tid skal søges sammenstykket i et samlet billede.

2.3.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Det er over for arbejdsgruppen oplyst, at Politiets Efterretningstjeneste i foråret 2003 iværksatte et omfattende IT-program med bistand fra konsulentfirmaet Systematic A/S og efter aftale med Justitsministeriet og Rigspolitichefen. Formålet med programmet er at effektivisere og optimere tjenestens administrative arbejdstilrettelæggelse IT-mæssigt med det sigte bedst muligt at kunne understøtte tjenestens operative opgaver.

Programmet blev iværksat som en følge af det nye og meget mere komplekse terrortrusselsbillede efter d. 11. september 2001 og i erkendelse af et markant behov for at tilvejebringe en tidssvarende og sammenhængende IT-plattform for tjenesten. Der er nærmere redegjort for programmet i kapitel 2, afsnit 3.3.2.

Som led heri blev de gældende administrativt fastsatte retningslinier for efterretningstjenestens anvendelse af bl.a. IT overvejet nærmere. Det er på den baggrund tjenestens vurdering, at de gældende retningslinier er til hinder for implementering af en tidssvarende IT-plattform, der på afgørende måde kan sikre tjenestens evne til at etablere og vedligeholde et tidstro overblik og en optimal udnyttelse af de oplysninger, som tjenesten modtager, indhenter og producerer. De gældende administrativt fastsatte retningslinier er endvidere inden for rammerne af den eksisterende IT-struktur til hinder for, at tjenesten kan sikre en tilstrækkelig effektiv udnyttelse af sine oplysninger.

Sammenfattende er det således arbejdsgruppens opfattelse, at det er uhensigtsmæssigt af hensyn til Politiets Efterretningstjenestes opgaveløsning, at de gældende retningslinjer svækker det operative

overblik og vidensdelingen på tværs i organisationen. Populært kan det udtrykkes med, at ”PET ikke ved, hvad PET ved”.

13. *Arbejdsgruppen anbefaler, at der snarest muligt formuleres nye tidssvarende retningslinjer for Politiets Efterretningstjenestes behandling af informationer om personer og organisationer. Det er af afgørende vigtighed, at det – i det omfang der er et sagligt behov herfor – er muligt at*

- *opdatere alle informationerne i IT-systemet, således at de kan fremfindes ved elektronisk søgning,*
- *dele informationerne på tværs i tjenesten,*
- *anvende informationerne til løsning af alle relevante opgaver og*
- *opbevare informationerne i det tidsrum, som er hensigtsmæssigt henset til informationernes karakter.*

Det bemærkes i den forbindelse, at repræsentanter for Justitsministeriet og Politiets Efterretningstjeneste på flere møder med medlemmerne af Wamberg-udvalget allerede har drøftet en modernisering af udvalgets kommissorium samt rammerne for efterretningstjenestens anvendelse af IT. Formålet har været dels at sikre, at udvalget udfører en tidssvarende og effektiv kontrol med tjenestens behandling af informationer vedrørende personer og organisationer, dels muliggøre en langt stærkere IT-mæssig understøttelse af tjenestens operative virksomhed. Der henvises endvidere til kapitel 2, afsnit 3.3.2, for så vidt angår efterretningstjenestens behov for øgede ressourcer med henblik på udvikling og drift af en ny IT-struktur.

3. Udlevering af flypassagerlister

3.1. Retsgrundlaget

Der er ikke ud fra sikkerhedsmæssige hensyn fastsat krav i luftfartslovgivningen om førelse af passagerlister. Det følger imidlertid af toldlovens § 17, stk. 1, at virksomheder, der driver trafik med fly og skibe, har pligt til at give og dokumentere de oplysninger, der er nødvendige for førelse af de statslige told- og skattemyndigheders kontrol, herunder oplysninger om passagerer og disses registrerede bagage. De statslige told- og skattemyndigheder kan uden retskendelse forlange påvisning af sådanne oplysninger og har for visse flyselskabers vedkommende direkte elektronisk adgang til såvel bookingsystemer som passagerlister.

Flypassagerlisterne genereres løbende, efterhånden som rejser registreres i bookingsystemerne. Den endelige flypassagerliste genereres først på selve rejsedagen, og efter sidste passager har foretaget check-in.

Toldloven giver hjemmel til indhentelse af passageroplysninger vedrørende fly, som enten ikke er landet i eller lettet fra Danmark – dvs. fly, som endnu ikke er ankommet til eller afgået fra en dansk lufthavn. Historiske oplysninger i form af passageroplysninger vedrørende allerede afgåede/ankomne fly kan ikke indhentes med hjemmel i Toldloven.

Det følger af udlændingebekendtgørelsens § 10, stk. 4, at førere af luftfartøjer på begæring af politiet skal aflevere et eksemplar af passagerlisten og besætningslisten. Politiet kan endvidere i særlige tilfælde pålægge førere af luftfartøjer, at de forud for luftfartøjets ankomst skal sende en fortegnelse over besætningsmedlemmer og passagerer til politiet efter Rigspolitichefens nærmere bestemmelse. Fortegnelsen skal indeholde oplysninger om navn, fødselsdato, nationalitet og rejselegitimation (herunder type af og nummer på pas eller anden rejselegitimation). Oplysningerne afgives på et af Rigspolitichefen udarbejdet skema eller på anden af Rigspolitichefen fastsat måde, herunder eventuelt ved elektronisk overførsel.

Bestemmelsen i udlændingebekendtgørelsen omfatter kun flyafgange, der ankommer fra eller afgår til et land, der ikke er tilsluttet Schengen-konventionen. Bestemmelsen giver desuden – ligesom toldloven – alene adgang til at indhente aktuelle oplysninger på endnu ikke ankomne/afgåede fly.

Integrationsministeriet forestår p.t. en revision af udlændingebekendtgørelsen og har i den forbindelse foreslået bestemmelsen udvidet, således at politiet kan pålægge førere af luftfartøjer, at de forud for luftfartøjets ankomst skal oplyse om stedet for flypassagerernes oprindelige ombordstigning, om grænseovergangsstedet i Danmark, om luftfartøjets transportkode og om afgang- og ankomsttidspunkt for luftfartøjet. Udvidelsen af omfanget af de oplysninger, som politiet kan pålægge luftfartsfører at udlevere, er en konsekvens af Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer.

Direktivet har til formål at bekæmpe ulovlig indvandring og forbedre grænsekontrollen og indeholder ikke egentlige sikkerhedsmæssige betragtninger.

Historiske oplysninger om passagerer på allerede ankomne/afgåede flyvninger indhentes på frivillig basis fra flyselskaberne eller ved editionskendelse, jf. retsplejelovens § 804, stk. 1.

Ud over bestemmelsen i udlændingebekendtgørelsens § 10, stk. 4, findes der ikke krav til indholdet af flypassagerlister. Der findes endvidere ikke regler for opbevarelse af flypassagerlister, herunder om hvor lister skal opbevares og hvor længe.

3.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Det skal indledningsvist bemærkes, at da flytrafikken i altovervejende grad er international i sin karakter, hvorfor regelfastsættelse og praksis på området i vid udstrækning er fastsat i internationale konventioner mv. Dette vil efter omstændighederne kunne få betydning for udmøntningen af de nedenfor anførte anbefalinger.

I forbindelse med indhentning af flypassagerlister bør der sondres mellem aktuelle og historiske lister.

Politiets Efterretningstjeneste har over for arbejdsgruppen oplyst, at det praktiske behov for indhentning af aktuelle passagerlister oftest opstår i forbindelse med det internationale samarbejde på terrorbekæmpelsesområdet, f.eks. hvis der fremkommer oplysninger om, at en person, som er relevant i en terrormæssig sammenhæng, muligvis er på vej til/fra Danmark.

Også i forbindelse med uvarslet kontrol i lufthavnen, f.eks. i forbindelse med efterforskning i terrorfinansieringssager, vil der opstå behov for indhentelse af aktuelle flypassagerlister.

Historiske flypassagerlister har særligt deres relevans ved bagudrettede efterforskninger. Der vil således i forbindelse med et terroranslag mod nabolande være behov for – f.eks. via passagerlister – at kortlægge gerningsmændenes rejseaktiviteter forud for terroranslaget, bl.a. med henblik på at afdække eventuelle kontakter/medskyldige i udlandet.

Erfaringer fra Danmark såvel som fra udlandet har endvidere vist, at der ofte i forbindelse med personers radikaliseringsforløb indgår rejser til udlandet, og at de destinationer, der her er tale om, er af et relativt begrænset antal.

Politiets Efterretningstjeneste har indtil nu indhentet både aktuelle og historiske passagerlister ved forespørgsel til flyselskabet. Politiets Efterretningstjeneste har således – ud over retsplejelovens regler om edition – ingen selvstændig hjemmel til indhentning af passageroplysninger og skal i de tilfælde, hvor luftfartsselskaberne ikke frivilligt videregiver oplysningerne, indhente retskendelse herom.

Politiets Efterretningstjeneste har anført over for arbejdsgruppen, at indhentelse af flypassagerlister fremover blandt andet tænkes anvendt som led i en mere generel overvågning i forhold til de kredse, som vurderes at være relevante i en terrormæssig sammenhæng, herunder blandt andet overvågning af særlige rejsemønstre og -destinationer. Der vil derfor navnlig bestå et behov for mere rutinemæssigt at få udleveret passagerlister på særligt udvalgte ruter, uden på forhånd at have kendskab til, at konkrete mistænkte har benyttet den pågældende rute, hvorfor mistankegrundlaget i relation

til retsplejelovens regler om edition ikke i alle tilfælde vil være opfyldt, og et kendelsesgrundlag derfor ikke til stede.

Arbejdsgruppen er på den baggrund af den opfattelse, at der består et efterforskningsmæssigt behov for at udvide adgangen for Politiets Efterretningstjeneste til at få udleveret flypassagerlister.

- 14. Arbejdsgruppen anbefaler, at der i retsplejeloven eller luftfartsloven tilvejebringes hjemmel til, at Politiets Efterretningstjeneste uden retskendelse kan indhente passageroplysninger fra flyselskaber, som har flyvninger til og fra Danmark (inkl. transitophold) samt internt i Danmark, hvis indhentningen kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver. Hjemlen bør omfatte en forpligtelse for flyselskaber til at aflevere både aktuelle og historiske passagerlister, ligesom selskaberne bør forpligtes til at opbevare flypassagerlister i en nærmere fastsat periode. Hjemlen skal endvidere give mulighed for at pålægge flyselskaber – på særligt udvalgte ruter og i et nærmere angivet tidsrum eller indtil videre – løbende at aflevere flypassagerlister til Politiets Efterretningstjeneste.*

Det bemærkes, at anbefalingen omfatter alle passageroplysninger – dvs. ikke alene de oplysninger, som indeholdes på de endelige passagerlister, men også fra flyselskabernes bookingsystemer. Baggrunden herfor er, at passagerlister ofte indeholder en begrænset mængde informationer om passagererne, mens Politiets Efterretningstjeneste, som led i det efterforskningsmæssige arbejde, kan have behov for at få adgang til de uddybende oplysninger, der kan findes i flyselskabernes booking-systemer, herunder navnlig betalings-, afhentnings-, og kontaktoplysninger samt oplysninger om medrejsende.

4. Efterforskningsredskaber på teleområdet

4.1. Indledning

Arbejdsgruppen vil nedenfor komme med en række anbefalinger knyttet til efterforskningsredskaber på teleområdet. En række af disse anbefalinger er udtryk for, at der efter arbejdsgruppens opfattelse er behov for, at myndighedernes efterforskningsredskaber tilpasses den teknologiske udvikling. Der er således efter arbejdsgruppens opfattelse ikke principiel forskel på aflytning af nye kommunikationsformer via internettet og en almindelig fastnettelefon, og det bør derfor sikres, at myndighedernes mulighed for aflytning er til stede. Andre af arbejdsgruppens anbefalinger er udtryk for nye efterforskningsredskaber, som f.eks. forslaget om, at en retskendelse om aflytning i fremtiden bør kunne rettes mod en person – uanset hvilke kommunikationsmidler der anvendes – og ikke mod det eller de enkelte kommunikationsmidler (f.eks. telefonnumre). Herom kan det dog samtidig anføres, at mængden af kommunikationsmåder, det er muligt at anvende, er steget væsent-

ligt i de senere år, hvilket gør det mere hensigtsmæssigt, at et indgreb rettes mod personen og ikke det enkelte kommunikationsmiddel.

Arbejdsgruppen finder samtidig anledning til at understrege, at intensiteten af de foreslåede nye former for indgreb, herunder navnlig i relation til hensynet til privatlivets fred, databeskyttelse mv., i givet fald bør reflekteres i de krav til indgrebets iværksættelse, der stilles i den konkrete lovgivningsmæssige eller administrative udmøntning af anbefalingerne. Der kan f.eks. stilles krav om retskendelse og nærmere betingelser for opnåelse heraf. Der kan endvidere etableres ledsagende kontrolforanstaltninger om f.eks. logning (dvs. elektronisk registrering af de relevante sagsbehandlingskridt), der efterfølgende kan fremlægges f.eks. i forbindelse med stikprøvekontrol og lignende.

4.2. Retsgrundlaget

4.2.1. Retsplejelovens kapitel 71 mv.

Indgreb i meddelelseshemmeligheden er reguleret i retsplejelovens kapitel 71.

Retsplejelovens § 780 indeholder følgende typer af indgreb i meddelelseshemmeligheden: Telefonaflytning, anden aflytning (rumaflytning), teleoplysning (f.eks. hvilke telefonnumre der har været sat i forbindelse med et bestemt telefonnummer), udvidet teleoplysning (f.eks. masteoplysninger), brevåbning og brevstandsning.

Af retsplejelovens § 781 følger betingelserne for indgreb i meddelelseshemmeligheden. Der er for det første krav om mistankens styrke, idet der skal være bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelse til eller fra en mistænkt, jf. retsplejelovens § 781, stk. 1, nr. 1.

Det bemærkes i den forbindelse, at rumaflytning og udvidet teleoplysning kun kan foretages, når mistanken vedrører en forbrydelse, som har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier, jf. retsplejelovens § 781, stk. 5.

Dernæst er det en betingelse for indgreb i meddelelseshemmeligheden, at indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen.

Som den tredje og sidste betingelse for indgreb i meddelelseshemmeligheden, er der krav til kriminaliteten, f.eks. at efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, som har en strafferamme over 6 år, eller overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13.

Der følger en proportionalitetsregel af retsplejelovens § 782, hvorefter et indgreb ikke må foretages, hvis det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må

antages at forvolde for den eller de personer, som det rammer, vil være et uforholdsmæssigt indgreb.

Af retsplejelovens § 783, stk. 1, følger, at indgreb i meddelelshemmeligheden sker efter rettens kendelse. Af bestemmelsen fremgår, at der i kendelsen bl.a. skal anføres, hvilket telefonnummer indgrebet angår. Det er imidlertid i praksis blevet accepteret, at den telefon, der skal aflyttes, også kan identificeres på anden måde end ved telefonnummeret. Det kan f.eks. være en mobiltelefons IMEI-nummer, som er mobiltelefonens ”stelnummer”, eller IMSI-nummer, som er det nummer, der identificerer en mobiltelefons SIM-kort.

Hvis øjemedet vil forspildes ved at afvente rettens forudgående tilladelse, kan politiet træffe beslutning om at foretage indgrebet, jf. retsplejelovens § 783, stk. 3. Retten skal dog snarest muligt og senest 24 timer efter indgrebets iværksættelse have forelagt sagen med henblik på afgørelse af, om indgrebet kan godkendes.

Det bemærkes, at indgreb i meddelelshemmeligheden følger indgrebets genstand. Det vil sige, at indgrebet følger det kommunikationsmiddel/-apparat, som en person anvender. Hvis en person anvender flere forskellige kommunikationsmidler/-apparater, f.eks. fastnettelefon, mobiltelefon, telefax, internet og e-mail, skal der foreligge en retskendelse for hvert kommunikationsmiddel/-apparat.

Telefonaflytning

Det følger af retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 1, at der ved telefonaflytning er tale om aflytning af telefonsamtaler eller anden tilsvarende telekommunikation. Det vil først og fremmest sige aflytning af samtaler på fastledningsnettet og mobiltelefonnettet. For så vidt angår anden tilsvarende telekommunikation er der typisk tale om telefax, SMS, e-mail, Internet, voice-over IP, mv.

Det bemærkes, at kommunikation, der ikke føres over det offentlige net, ikke er omfattet af bestemmelserne om telefonaflytning, og aflytning heraf kan derfor foretages uden retskendelse. Det vil sige, at politiet kan foretage aflytning af egentlig radiokommunikation uden forudgående retskendelse. Det kan f.eks. være en skibradio eller walkie-talkies.

Teleoplysning og udvidet teleoplysning

Ved teleoplysning forstås oplysning om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der sættes (eller har været sat) i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selv om indehaveren af dette ikke har meddelt tilladelse hertil.

Tilladelse til at indhente teleoplysninger kan ske såvel fremadrettet som bagudrettet (historiske teleoplysninger).

Ved udvidet teleoplysning forstås oplysning om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater inden for et nærmere angivet område der sættes i forbindelse med andre telefoner eller kommunikationsapparater, dvs. oplysning om, hvilke mobiltelefoner der i et givet tidsrum har benyttet sig af en bestemt sendemast.

Retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 3 og 4, giver alene politiet adgang til at indhente oplysninger vedrørende trafikdata i forbindelse med telekommunikation og omfatter således ikke selve indholdet af kommunikationen.

Det bemærkes, at hvis der foreligger samtykke fra telefonens indehaver, anses indhentelse af oplysninger ikke for et indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Teleselskabers bistandspligt

Teleselskaber har pligt til at bistå politiet ved gennemførelse af indgreb i meddelelseshemmeligheden, herunder ved at etablere aflytning af telefonsamtaler mv., jf. retsplejelovens § 786. Af retsplejelovens § 786, stk. 4, følger, at udbydere af telenet og teletjenester skal foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold (logningspligt).

Det følger af retsplejelovens § 786, stk. 5, at justitsministeren efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling kan fastsætte regler om telenet- og teletjenesteudbyderes praktiske bistand til politiet i forbindelse med indgreb i meddelelseshemmeligheden. Det fremgår videre af retsplejelovens § 786, stk. 8, at justitsministeren kan fastsætte regler om økonomisk godtgørelse til teleselskaberne for udgifter i forbindelse med bistand til politiet til gennemførelse af indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Bemyndigelsen til at fastsætte disse nærmere regler er som nævnt ovenfor endnu ikke udnyttet, hvilket bl.a. skyldes, at det forslag til rammeafgørelse om opbevaring af teledata, som har været behandlet i EU siden foråret 2004, endnu ikke er vedtaget.

Hertil kommer, at Kommissionen den 21. september 2005 har fremlagt et forslag til direktiv om logning af data om teletrafik.

Det følger af direktivforslaget, at formålet er at harmonisere medlemslandenes pligt til at opbevare data om teletrafik med henblik på, at oplysningerne kan anvendes i forbindelse med forebyggelse, efterforskning, opklaring og retsforfølgning af alvorlig kriminalitet.

Det foreslås, at opbevaringspligten skal omfatte de data, der genereres eller behandles som led i telekommunikationsydelser.

Omfanget af de oplysninger, der skal opbevares, er nærmere angivet i bilaget til direktivet. Det følger heraf, at teleudbydere ikke umiddelbart forpligtes til at opbevare oplysninger om trafik på internettet.

Hertil kommer, at direktivet, hvis det vedtages i sin nuværende form, vil forpligte medlemslandene til at refundere teleudbydere godtgjorte yderligere udgifter til opfyldelse af forpligtelserne efter direktivet.

Som direktivet er udformet, lægges der op til totalharmonisering på området. Det betyder, at medlemslandene ikke vil kunne fastsætte nationale regler, der går videre end bestemmelserne i direktivet.

Afhængigt af de nærmere drøftelser af forslaget, herunder spørgsmålet vedrørende retsgrundlaget for direktivets vedtagelse, vil reglerne kunne få betydning for udformningen af nationale regler om logging af data om teletrafik.

Af retsplejelovens § 786 a, stk. 1, følger, at politiet kan meddele teleselskaber pålæg om at foretage hastesikring af elektroniske data, herunder trafikdata, hvor elektronisk bevismateriale kan være af betydning for efterforskningen. Et sådan pålæg kan alene omfatte elektroniske data, som opbevares på det tidspunkt, hvor pålægget meddeles. Det følger af retsplejelovens § 786 a, stk. 3, at teleselskaber uden ugrundet ophold skal videregive trafikdata om andre teleselskaber, hvis net eller tjenester har været anvendt i forbindelse med den elektroniske kommunikation, som kan være af betydning for efterforskningen.

Der følger endvidere visse pligter for udbydere af telenet og teletjenester om den tekniske indretning af systemer, jf. afsnit 4.1.2.

Underretning om indgreb i meddelelshemmeligheden

Af retsplejelovens § 788 følger, at der efter afslutningen af et indgreb skal gives underretning om indgrebet. Underretning vil dog kunne undlades eller udsættes i et nærmere bestemt tidsrum, der kan forlænges ved en senere beslutning, hvis underretningen vil være til skade for efterforskningen

eller til skade for efterforskningen i en anden verserende sag, som efter loven kan danne grundlag for et indgreb i meddelelshemmeligheden, eller hvis omstændighederne i øvrigt taler imod underretning.

Underretningen skal gives ved telefonaflytning (retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 1) og teleoplysning (retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 3) til indehaveren af telefonen, jf. retsplejelovens § 788, stk. 2.

Det følger af retsplejelovens § 788, stk. 3, at det er den byret, som har truffet afgørelse om indgrebet, der giver underretning. Underretningen skal gives snarest muligt, medmindre politiet har fremsat begæring om unkladelse eller udsættelse af underretning.

Hvis der er tale om afslutning af indgreb i meddelelshemmeligheden i form af en udvidet teleoplysning efter retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 4, skal der ikke gives underretning om indgrebet, jf. retsplejelovens § 788, stk. 5.

Edition

Reglerne om edition findes i retsplejelovens kapitel 74.

Efter retsplejelovens § 804, stk. 1, kan der meddeles en pålæg om at forevise eller udlevere genstande, hvis der er grund til at antage, at genstanden kan tjene som bevis, bør konfiskeres eller ved lovovertrædelsen er fravendt nogen, som kan kræve den tilbage.

Det følger videre af retsplejelovens § 804, stk. 2, at hvis en genstand er udleveret til politiet efter reglerne om edition, finder reglerne om beslaglæggelse hos ikke mistænkte personer i retsplejelovens § 803, stk. 1, tilsvarende anvendelse. Dette indebærer bl.a., at der efter retsplejelovens § 189 kan gives tavshedsplæg til den, der har fået pålæg om edition, hvis hensynet til fremmede magter, statens sikkerhed eller opklaring af alvorlige forbrydelser taler for det.

Det bemærkes, at der ikke kan meddeles pålæg om edition, hvis der vil fremkomme oplysninger om forhold, som den pågældende vil være udelukket fra eller fritaget for at afgive forklaring om som vidne.

Det følger af retsplejelovens § 806, stk. 1, at afgørelse om pålæg om edition træffes af retten efter politiets begæring.

Hvis indgrebets øjemed vil forspildes ved, at retskendelse skal afventes, kan politiet træffe afgørelse om edition, jf. retsplejelovens § 806, stk. 3. Det følger videre af bestemmelsen, at politiet snarest

muligt og senest inden 24 timer skal forelægge sagen for retten med henblik på godkendelse af indgrebet, hvis den, mod hvem indgrebet retter sig, har fremsat anmodning herom.

Det bemærkes, at Vestre Landsret i en kendelse af 3. november 2004 (UfR 2005.777 V), har fastslået, at det alene er betingelserne for edition, der skal være opfyldt, hvis der ønskes oplysninger om, hvilken bruger/abonnent der er bag en bestemt IP-adresse på et bestemt tidspunkt. Landsretten fandt, at betingelserne for indgreb i meddelelseshemmeligheden ikke samtidig skal være opfyldt. Landsretten lagde bl.a. til grund, at situationen må sidestilles med en oplysning om, hvem der er indehaver af en kendt e-mail-adresse eller abonnent til et hemmeligt nummer.

4.2.2. Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (telekonkurrenceloven)

Det følger af § 15 i lov nr. 418 af 31. maj 2000 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, at udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester – uden udgift for staten, herunder for politiet – skal sikre, at de centraler, udbyderen etablerer, er indrettet således, at politiet kan få adgang til at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden, jf. retsplejelovens kapitel 71,

Det følger endvidere af samme lovs § 6, stk. 1, at ved udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester forstås parter, som på kommercielt grundlag stiller net eller tjenester til rådighed for flere slutbrugere.

Formålet med reglerne i § 15 er at fastslå en pligt for udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester til at sikre, at politiet kan få adgang til at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden på de pågældende udbyderes centraler. Udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester har således pligt til at indrette centraler, så det er teknisk muligt at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden, og til ved anskaffelse af centraludstyr at sikre, at dette er indrettet således, at aflytning er mulig.

Store dele af nutidens elektroniske kommunikation transporteres ikke via centralbaserede netværk, men via pakkebaseret kommunikation, som er en særlig teknologisk fremføringsform af informationen. Således anvendes der pakkebaseret kommunikation i forbindelse med mobiltelefoni, voice-over IP, internet- og andre former for datakommunikation mv.

Det må antages, at pligten for udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester efter ordlyden af telekonkurrencelovens § 15 ikke omfatter pakkebaserede netværk. Der gælder derfor ikke en pligt for de omfattede udbydere til at sikre (uden udgift for staten, herunder politiet), at det tekniske udstyr er indrettet således, at det er teknisk muligt at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden i relation til pakkebaseret kommunikation.

4.3. Arbejdsgruppens overvejelser

4.3.1. Pligter for udbydere af telenet og teletjenester

Oplysninger om telekommunikation vil ofte have væsentlig betydning for politiets efterforskning. Arbejdsgruppen anbefaler derfor nedenfor, at der stilles en række krav til udbydere af telenet og teletjenester med henblik på at sikre politiet en hurtig og effektiv adgang til oplysninger om telekommunikation som led i konkret efterforskning. Disse krav bør efter arbejdsgruppens opfattelse suppleres med, at der tilvejebringes lovhjemmel til at kunne frakende en person retten til at udøve eller være ansat i en virksomhed, som udbyder telenet og teletjenester.

Teknisk indretning hos udbydere af telenet og teletjenester

Som beskrevet i afsnit 4.1.2 kan der ikke i medfør af § 15 i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedets antages at gælde en pligt for de af loven omfattede udbydere til at sikre (uden udgift for staten, herunder politiet), at det tekniske udstyr er indrettet, så det teknisk er muligt at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden i relation til pakkebaseret kommunikation.

Ligeledes vil indgreb i meddelelshemmeligheden i fremtidige kommunikationsformer kunne være forbundet med store omkostninger for politiet, da omkostningerne i forbindelse med etablering af indgrebet vil påhvile staten.

15. *Arbejdsgruppen anbefaler, at § 15 i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet ændres, så udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester får pligt til at indrette deres tekniske udstyr på en måde, der gør indgreb i meddelelshemmeligheden muligt uanset teknologisk fremføringsform.*

Det bemærkes, at det muligvis vil være nødvendigt at udvikle nye tekniske løsninger for at kunne opfylde en sådan forpligtelse.

Det bemærkes endvidere, at det danske telemarked i dag er kendetegnet ved, at der er mange teleudbydere af meget varierende størrelse. Det kan til illustration heraf nævnes, at 6 % af teleselskaberne i 2004 stod for 94 % af omsætningen. Der findes således ved siden af de store udbydere en lang række mindre udbydere, der på kommerciel basis tilbyder teletjenester til danske forbrugere.

Ud over store og mindre store ”traditionelle” teleselskaber findes der bl.a. en række foreninger (der skal tælles i tusinder) – f.eks. boligforeninger eller antenneforeninger – der udbyder typisk internet-tjenester eller telefoni gennem etablering af lokale net.

Da behovet for at kunne foretage indgreb primært retter sig mod de større udbydere, og da omkostningerne ved at ændre de tekniske systemer vil kunne virke meget byrdefulde for især mindre udbydere, bør det efter arbejdsgruppens opfattelse – med henblik på at sikre et bredt konkurrence- og innovationspræget telemarked – overvejes at undtage de helt små udbydere, herunder f.eks. andelsbolig- og antenneforeninger.

Samtidig kan det overvejes at give udbyderne mulighed for at out-source forpligtelsen, således at indgrebet rent faktisk finder sted hos f.eks. den netværksudbyder, hvis net den pågældende mindre udbyder benytter.

Pligt til brugeridentifikation

Som det fremgår af afsnit 4.1.1, har politiet i medfør af retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 3, mulighed for efter rettens godkendelse at indhente oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der sættes i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selv om indehaveren af dette ikke har meddelt tilladelse hertil (teleoplysning).

Udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester kan endvidere i medfør af editionsreglerne i retsplejelovens § 804, stk. 1, meddeles pålæg om at udlevere oplysninger om f.eks. abonnementsforhold mv. til politiet.

Det følger af retsplejelovens § 786, stk. 4, at udbydere af telenet og teletjenester har pligt til at foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold. Denne forpligtelse omfatter dog ikke oplysninger til brug for identifikation af brugere. Disse oplysninger kan politiet i dag således udelukkende få adgang til med en editionskendelse, hvis udbyderen har registreret identiteten på slutbrugeren og gemt disse oplysninger.

Ofte vil udbyderen ikke have brug for at registrere disse oplysninger til brug for debitering. Dette er f.eks. tilfældet i forhold til forudbetalte taletidskort, netværksadgangskort til trådløse netværk/”hot spots”, på netcaféer mv. Herudover udbydes der flere steder gratis netværksadgang – f.eks. på biblioteker – hvor der ikke kræves visning af legitimation i forbindelse med anvendelse af netværksadgangen. Disse former for adgang til kommunikation ses anvendt i stadig stigende omfang.

I Schweiz stilles der krav om forevisning af billedlegitimation i form af pas, kørekort eller lignende ved køb af taletidskort.

En sådan ordning må antages at kunne sikre oplysninger, der kan være af afgørende betydning for politiets efterforskning af alvorlig kriminalitet, herunder sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13.

Arbejdsgruppen kan således konstatere, at de efterforskende myndigheder i stigende grad ikke har nogen umiddelbar mulighed for at sammenholde abonnements- eller brugeroplysninger med det enkelte kommunikationsapparat. Det vil kunne udgøre en væsentlig efterforskningsmæssig begrænsning.

- 16. Arbejdsgruppen anbefaler, at det teknologiske område, hvor politiet ikke har nogen umiddelbar mulighed for at sammenholde brugeroplysninger med det enkelte kommunikationsapparat, (f.eks. kombinationen af taletidskort og mobiltelefoner eller af brugere og netcaféer) elimineres eller – hvis dette ikke er muligt – reduceres i videst muligt omfang. De relevante myndigheder drøfter, hvorledes dette mest hensigtsmæssigt kan ske.*

Indhentning af tele- og masteoplysninger

Politiet, herunder Politiets Efterretningstjeneste, har i såvel overvågnings- som efterforskningsmæssig henseende et udpræget behov for at kunne indhente tele- og masteoplysninger. I en række tilfælde vil det således være af afgørende betydning for muligheden for at efterforske og retsforfølge strafbare forhold, at der indhentes oplysning om, hvordan, hvornår og med hvem en person kommunikerer/har kommunikeret. Det er endvidere væsentligt at få disse oplysninger så hurtigt som muligt.

I takt med at der opstår flere og flere teleudbydere, og at der er udsigt til, at flere teleudbydere i fremtiden vil være i stand til at etablere eget net, er der efter arbejdsgruppens opfattelse behov for via regulering i telekonkurrenceloven at sikre, at der skabes adgang for politiet til hos samtlige teleudbydere at kunne indhente fremadrettede tele- og masteoplysninger, samtidig med at disse registreres, hvilket vil sige samtidig med at en person foretager et opkald, aktiverer en sendemast o.lign. Det bør i den forbindelse som udgangspunkt være tilstrækkeligt, at den enkelte udbyder ved outsourcing af forpligtelsen sikrer, at politiet kan få adgang on-line i relation til fremadrettede teleoplysninger, evt. hos den netværksudbyder, hvis netværk den pågældende udbyder benytter.

- 17. Arbejdsgruppen anbefaler, at der i telelovgivningen fastsættes krav om, at politiet hos alle teleudbydere skal have mulighed for at indhente fremadrettede tele- og masteoplysninger, samtidig med at disse registreres, hvilket vil sige samtidig med, at en person foretager et opkald, aktiverer en sendemast og lignende. Forpligtelsen bør kunne opfyldes ved outsourcing.*

Det vil endvidere have væsentlig betydning for den efterforskningsmæssige indsats, hvis teleudbydere har pligt til straks ved politiets anmodning herom at levere historiske maste- og teleoplysninger. Det vil således i konkrete tilfælde kunne være afgørende, at politiet får adgang til disse oplysninger i løbet af ganske kort tid.

- 18.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at der i telelovgivningen fastsættes krav om, at politiet hos alle teleudbydere skal have mulighed for at indhente historiske tele- og masteoplysninger. Der er behov for, at teleudbydere forpligtes til at iværksætte sådanne indgreb straks og på en måde, så hensigten med indgrebet ikke forspildes.*

Døgnbetjent kontaktpunkt for teleudbydere

Der vil kunne opstå situationer, hvor politiet, herunder Politiets Efterretningstjeneste, vil have behov for at kunne iværksætte et indgreb i meddelelseshemmeligheden i løbet af meget kort tid.

Dette vil f.eks. være tilfældet i forbindelse med oplysninger om, at en bestemt person planlægger en terrorhandling, eller ved fremsættelse af trusler om terror over internettet. I sådanne situationer vil Politiets Efterretningstjeneste have behov for at kunne komme i forbindelse med den relevante teleudbyder med henblik på f.eks. sporing af den pågældende persons kommunikation, iværksættelse af aflytning eller hastesikring hos udbyderen af elektroniske data, herunder trafikdata.

Som det fremgår af afsnit 4.1.1, blev der i forbindelse med lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven mv., indsat bestemmelser i retsplejelovens § 786 om bl.a. udbydere af telenet og teletjenesters praktiske bistand til politiet i forbindelse med indgreb i meddelelseshemmeligheden. Som omtalt er disse bestemmelser endnu ikke udmøntet.

- 19.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at udbydere af telenet og teletjeneste ved udmøntning af retsplejelovens § 786, stk. 5, i en bekendtgørelse pålægges at etablere et døgnbetjent kontaktpunkt med henblik på, at politiet til enhver tid – og uden at øjemedet forspildes – vil kunne anmode udbydere om at iværksætte et indgreb i meddelelseshemmeligheden.*

Det vil dog ikke være relevant, at alle udbydere af telenet og teletjenester etablerer et sådant kontaktpunkt. En forpligtelse bør således efter arbejdsgruppens opfattelse udelukkende gælde for udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, som på kommercielt grundlag stiller net eller tjenester til rådighed for flere slutbrugere. Der vil derimod kun i meget få tilfælde være behov for, at politiet kan komme i kontakt med de helt små udbydere, herunder f.eks. mindre andelsbolig- eller antenneforeninger, hvor foreningen uden eller med lille fortjeneste stiller internetforbindelse

eller telefoni til rådighed for foreningens medlemmer. I disse situationer vil politiet oftest kunne iværksætte indgrebet hos den netværksudbyder, hvis netværk andelsboligforeningen benytter.

I forhold til de mindre kommercielle teleudbydere vil det derudover eventuelt kunne overvejes, at udbyderen får mulighed for som noget mindre omfattende at etablere en vagtordning, hvor politiet har adgang til at rette henvendelse til bestemte medarbejdere i det pågældende teleselskab, der kan sørge for det videre fornødne i forhold til gennemførelsen af indgreb i meddelelshemmeligheden.

Sikkerhed i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden i forhold til eksterne samarbejdspartnere

Indtil for få år siden bestod telemarkedet alene af få store teleudbydere, som sikrede muligheden for at kunne føre elektronisk kommunikation. Udviklingen gennem de senere år har vist en markant stigning i antallet af større og mindre udbydere af telenet og teletjenester, herunder udbydere af internettet og internetservice. Alt tyder på, at denne stigning vil fortsætte.

Samtlige udbydere af telenet og teletjenester er i medfør af retsplejelovens regler forpligtet til at bistå politiet og udlevere nærmere specificerede oplysninger, hvis der opstår en situation, hvor politiet har behov for at kunne foretage indgreb vedrørende et kommunikationsmiddel, der benytter sig af den pågældende teleudbyders net.

Det betyder samtidig, at de pågældende udbydere og deres eventuelle ansatte vil skulle håndtere kontakten til politiet, ligesom de vil blive bekendt med klassificerede oplysninger, herunder oplysninger om identiteten på målpersoner.

Registrering af udbydere af telenet og teletjenester

Der stilles i dag ikke krav om forudgående tilladelse o.lign. til at etablere sig som udbyder af telenet eller teletjeneste ud over de forpligtelser, der følger af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (telekonkurrenceloven).

Enhver kan således principielt etablere sig som udbyder af telenet og teletjenester, uden at de offentlige myndigheder har mulighed for at stille krav til en sikkerhedsmæssig forsvarlig udøvelse af denne virksomhed, og uden at Rigspolitiets Telecenter har kendskab til selskabet. Rigspolitiets Telecenter er ansvarlig for udvikling, teknisk bistand og administrativ drift i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden, primært aflytning af samtale- og datatrafik, herunder aflytning af mobiltelefoner. Endvidere indkøber Telecenteret teknisk udstyr m.v. hertil.

- 20. Arbejdsgruppen anbefaler, at der med henblik på at identificere og udfinde udbydere på telemarkedet til brug ved iværksættelse af indgreb stilles lovkrav om, at udbydere af telenet eller teletjenester som forudsætning for at drive denne virksomhed skal registreres hos Rigspolitiets Telecenter.**

Som nævnt ovenfor vil det ikke være formålstjenligt, at alle udbydere af telenet og teletjenester etablerer et døgnbetjent kontaktpunkt. Det vil på den baggrund heller ikke være behov for, at alle udbydere af telenet og teletjenester registreres hos Rigspolitiets Telecenter. Det kan derfor overvejes at undtage de helt små udbydere samt udbydere, der ikke stiller kommunikationsnet og -tjenester til rådighed på et kommercielt grundlag.

Sikkerhedsgodkendelse af personale hos udbydere af telenet og teletjenester

I forhold til hemmeligholdelse af oplysninger følger det af telekonkurrencelovens § 13, stk. 1, at udbydere af telenet og teletjenester eller ansatte eller tidligere ansatte hos udbyder ikke uberettiget må videregive oplysninger, som de får kendskab til i forbindelse med udbuddet af elektroniske kommunikationsnet- eller tjenester. Overtrædelse af § 13, stk. 1, er sanktioneret med bøde, jf. telekonkurrencelovens § 112, stk. 1, nr. 1.

De større teleselskaber har i samarbejde med Rigspolitiets Telecenter etableret nogle interne sikkerhedsprocedurer, som anvendes ved udpegning af de personer, som håndterer henvendelse fra politiet om indgreb i meddelelshemmeligheden. Dette er dog udelukkende interne forskrifter.

Politiet har derfor ikke mulighed for at sikre sig mod, at en udbyder af telenet eller teletjeneste eller dennes ansatte, som skal bistå politiet med etablering af indgreb i meddelelshemmeligheden, ikke har relationer til eventuelle personer eller netværk, som politiet overvåger eller efterforsker mod, eller i øvrigt har sådanne personlige forhold, at den pågældende ikke i andre sammenhænge vil kunne godkendes til at håndtere klassificerede oplysninger.

Der er således ikke fastsat regler eller procedurer for, hvordan klassificerede oplysninger skal behandles af udbydere af telenet eller teletjenester. Teleudbyderne er ikke forpligtet til at overholde særlige sikkerhedsforanstaltninger angående behandling, opbevaring eller destruktion af sådanne oplysninger.

I forarbejderne til lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven mv. er det vedrørende retsplejelovens § 786, forudsat, at bestemmelsen giver mulighed for at fastsætte regler om, at teleudbydernes personale skal sikkerhedsgodkendes. Sådanne regler skal i givet fald fastsættes af justitsministeren efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling og i øvrigt efter dialog med teleudbyderne.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at denne adgang til at fastsætte regler om sikkerhedsgodkendelse af personalet bør udnyttes.

- 21.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at der i medfør af retsplejelovens § 786 fastsættes bestemmelser om, at udbydere af telenet og teletjenester skal have særligt personale, der kan forestå kontakten til politiet, og som er sikkerhedsgodkendt til at håndtere klassificerede oplysninger. Henset til oplysningernes karakter bør sikkerhedsgodkendelsen foretages i henhold til principperne i cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU eller WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt.*

Det kan i lighed med det ovenfor anførte om døgnbetjent kontaktpunkt mv. overvejes at undtage visse udbydere af telenet og teletjenester fra forpligtelsen.

Kommunikation med udbydere af telenet og teletjenester

Samarbejdet med udbydere af telenet og teletjenester foregår i dag ved, at politiet retter telefonisk og personlig henvendelse til udbyderne. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at kommunikationen mellem politiet og teleudbyderne bør moderniseres, samtidig med at der tages højde for de sikkerhedsmæssige krav, der må stilles.

- 22.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at der efter forhandling mellem teleudbyderne og politiet etableres mulighed for via sikre systemer at kommunikere elektronisk mellem teleudbyderne og politiet.*

Det kan i lighed med det ovenfor anførte overvejes at undtage visse udbydere af telenet og teletjenester for forpligtelsen.

Globalisering og centralisering af teleudbyderes netværk

Udviklingen inden for telekommunikationsteknologien giver udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester mulighed for udbud på en mere udgiftsbesparende måde ved at skabe globale netværk, der kan servicere mange lande samtidigt. Disse globale netværk bygger på et centralt styringssystem placeret i et land, der håndterer telekommunikationen også i andre lande.

Selv om en sådan centraliseret løsning endnu ikke er hovedreglen, må det antages, at løsningen – på grund af de mange besparelser, der kan opnås herved – vil blive stadig mere udbredt.

Det kan endelig ikke udelukkes, at udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester på længere sigt vil placere deres centrale styringssystemer uden for Europa for at reducere omkostningerne.

Det vil i givet fald nødvendiggøre, at aflytning af sådan kommunikation foretages af de nationale kompetente myndigheder på grundlag af en retsanmodning fra danske myndigheder herom.

Efter det oplyste er udbydere af telekommunikation i Australien forpligtet til at gøre indgreb i Australien muligt, hvilket i praksis er ensbetydende med, at udbyderne skal skabe et fysisk punkt (point of presence), der muliggør, at indgreb kan foretages i telekommunikationen, inden kommunikationen når det centrale styringssystem udenfor australsk jurisdiktion.

Alle større telenet er i dag baseret på en gennemdigitaliseret infrastruktur, der som nævnt ovenfor muliggør, at et indgreb i meddelelseshemmeligheden kan foretages af udbyderen decentralt på nogle få positioner i udbyderens netværk.

I tilfælde af indgreb i meddelelseshemmeligheden, vil det egentlige fysiske indgreb således blive foretaget på én af de positioner i netværket, der indgår i selve kommunikationsforbindelsen. Den digitale netværksstruktur muliggør dog, at samtalen og de tilhørende trafikoplysninger automatisk kan blive videresendt til nogle udvalgte opsamlingspositioner i udbyderens eget net.

Det er således teknisk muligt for en udbyder at indrette sit telenet således, at udbyderen kan foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden ud fra et begrænset antal positioner i nettet.

23. *Arbejdsgruppen anbefaler, at udbydere af elektroniske kommunikationsnet i Danmark forpligtes til at have et fysisk punkt i Danmark, der muliggør, at indgreb kan foretages i telekommunikationen inden for dansk jurisdiktion.*

Fælles formater for teleselskabers udlevering af teleoplysninger

Som anført i afsnit 4.1.1 har udbydere af telenet og teletjenester i medfør af retsplejelovens § 786, stk. 1, blandt andet pligt til at give politiet de i § 780, stk. 1, nr. 3 og nr. 4, nævnte oplysninger, dvs. teleoplysninger og udvidede teleoplysninger. Herudover følger det af retsplejelovens § 786, stk. 4, at udbydere af telenet og teletjenester har pligt til at foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om teletrafik.

I forarbejderne til lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven mv. er det vedrørende retsplejelovens § 786, stk. 4, forudsat, at de nærmere regler om logningspligtens indhold

og omfang fastsættes af Justitsministeriet efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling og i øvrigt efter dialog med teleudbyderne.

Der er endnu ikke fastsat nærmere regler om logningspligtens indhold og omfang, idet det dog er forudsat i bemærkningerne, at der i forbindelse med fastsættelse af reglerne vil kunne stilles krav om opbevaringsformat.

I dag modtager politiet, herunder Politiets Efterretningstjeneste, teleoplysninger i mange forskellige formater. Der er ikke nogen ensartethed i relation til, hvilke oplysninger der medtages, og hvordan oplysningerne er stillet op, ligesom teleudbyderne til tider ændrer interne formater.

Politiets modtagelse af teleoplysninger forudsætter i dag anvendelse af mange ressourcer med henblik på at bearbejde og analysere oplysningerne. Analysearbejdet vil som konsekvens af uensartetheden kunne pege i flere forskellige retninger, ligesom det kan være behæftet med talrige fejlkilder. Teleoplysningernes forskellige formater samt uensartetheden vanskeliggør således i væsentligt omfang politiets muligheder for at kunne kortlægge f.eks. et potentielt terrornetværks indbyrdes relationer og kontakter, ligesom den bevismæssige værdi af oplysningerne i praksis i nogle tilfælde anfægtes af forsvarerne.

Et yderligere problem er, at historiske teleoplysninger ofte indeholder en meget betydelig datamængde, som det i dag ikke altid er muligt at behandle elektronisk, da oplysningerne fra nogle teleudbydere fremsendes i papirform. Dette medfører efter arbejdsgruppens opfattelse en omfattende og unødigt anvendelse af ressourcer.

24. Arbejdsgruppen anbefaler, at det ved udmøntning af retsplejelovens § 786, stk. 5, pålægges teleselskaberne at anvende et i samarbejde med politiet udarbejdet fælles format for elektronisk levering af teleoplysninger. Formatet bør i den forbindelse være standardiseret, sådan at der ikke kan opstå tvivl om, hvilke oplysninger der er omfattet, og hvorledes de skal gengives.

Det kan i lighed med det ovenfor anførte overvejes at undtage visse udbydere af telenet og teletjenester for forpligtelsen, ligesom en vis overgangsperiode til systemindretning efter omstændighederne må accepteres.

Opdatering af teledatabaser

Politiets, herunder Politiets Efterretningstjeneste, har mulighed for at indhente oplysninger om, hvem en telefon tilhører, samt hvilken operatør et telefonnummer er tilknyttet.

Teleselskaberne har oprettet et såkaldt Operator's Clearing House (OCH), der indeholder oplysninger om operatørtilknytning fsva. alle telefonnumre her i landet.

Politiet har dog ved flere lejligheder konstateret, at disse databaser vedrørende telefonnumre ikke opdateres løbende. Denne manglende løbende opdatering har den konsekvens, at identifikationen af et telefonnummer, rette operatør samt nummerets bruger besværliggøres.

25. Arbejdsgruppen anbefaler, at teleudbydere pålægges løbende at opdatere relevante teledatabaser med oplysninger om telefonnummer, rette operatør og nummerets bruger.

4.3.2. Ændringer af retsplejeloven

Indgreb rettet mod person

Som anført i afsnit 4.1.1 følger et indgreb i meddelelshemmeligheden det kommunikationsmiddel/-apparat, som efterforskningen retter sig mod.

Erfaringen viser, at en del mistænkte forsøger at sløre deres handlinger ved at anvende flere forskellige kommunikationsmidler/-apparater. Det kan f.eks. være forskellige mobiltelefoner eller SIM-kort, som udskiftes løbende. Der erindres i den forbindelse om, at den tekniske udvikling gennem de senere år har betydet, at såvel antallet som tilgængeligheden af de til rådighed stående kommunikationsmidler er øget betydeligt.

Hvis en mistænkt anvender flere forskellige kommunikationsmidler, skal der derfor indhentes en retskendelse for hvert enkelt kommunikationsmiddel. Det medfører, at der skal holdes et retsmøde hver gang med inddragelse af en dommer og forsvarer, samt at politiet skal forberede sagen forud for retsmødet.

Hvis der skabes mulighed for, at retskendelsen vedrører personen og ikke kommunikationsmidlet, vil der kunne spares ressourcer både hos domstole og politi, hvilket også erfaringer fra udlandet har vist.

Det forudsættes, at politiet over retten godtgør, at den person indgrebet rettes imod, anvender en flerhed af kommunikationsmidler, samt at retten efterfølgende orienteres om, hvilke kommunikationsmidler den person, som kendelsen vedrører, har anvendt.

26. *Arbejdsgruppen anbefaler, at der skabes mulighed for, at en retskendelse om indgreb i meddelelshemmeligheden kan være rettet mod personen og ikke kommunikationsmidlerne.*

Udvidet adgang til bortfald af underretning

Som anført i afsnit 4.1.1 skal der efter afslutning af et indgreb i meddelelshemmeligheden gives underretning om indgrebet, jf. retsplejelovens § 788, stk. 1. Det følger videre, at hvis indgrebet har været rettet mod en mistænkt, skal der også gives underretning om, hvilken lovovertrædelse mistanken har vedrørt.

Det følger af retsplejelovens § 729 c, stk. 1, nr. 6, at retten efter anmodning fra politiet kan bestemme, at reglerne om forsvarerens og sigtedes ret til aktindsigt kan fraviges, hvis det er påkrævet af hensyn til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder.

Disse hensyn kan ligeledes gøre sig gældende i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden, da der kan forekomme situationer, hvor politiet anvender teknikker, som ikke er kendt i en bredere kreds, herunder det kriminelle miljø, og hvor en underretning om indgrebet vil kunne ødelægge politiets mulighed for at anvende denne efterforskningsteknik fremover.

27. Arbejdsgruppen anbefaler, at muligheden for at undlade underretning til en mistænkt om et gennemført indgreb i meddelelshemmeligheden kan ske på baggrund af hensyn til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder.

Pligt til udlevering af abonnementsoplysninger uden rettens tilladelse

I forbindelse med efterforskning af alvorlig kriminalitet, herunder de i straffelovens kapitel 12 og 13 nævnte forbrydelser, vil der ofte være situationer, hvor politiet, herunder Politiets Efterretnings-tjeneste, vil have behov for oplysninger om en mistænks adgang til kommunikation udover de oplysninger, der allerede fremgår af 118-databasen. Det vil f.eks. kunne være oplysninger om en persons adgang til internettet, andre mobiltelefonnumre m.v.

En umiddelbar adgang til ovenstående oplysninger vil sikre, at politiet straks i et efterforskningsforløb vil kunne blive bekendt med samtlige relevante oplysninger om en mistænks eventuelle kommunikationsmuligheder.

28. Arbejdsgruppen anbefaler, at det pålægges udbydere af telenet- og teletjenester at udlevere abonnementsoplysninger uden rettens godkendelse.

Kommunikationsscanning

Der kan forekomme situationer, hvor Politiets Efterretningstjeneste bliver bekendt med oplysninger om, at der f.eks. på et bestemt sted og inden for et nærmere angivet tidspunkt vil blive begået en terrorhandling. Hvis der ikke foreligger samtidige oplysninger om identiteten på de mulige gerningsmænd, vil terrorhandlingen ikke med sikkerhed kunne afværges ved brug af f.eks. observation af stedet.

I disse situationer vil Politiets Efterretningstjeneste kunne anmode retten om tilladelse til at indhente oplysning om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der inden for et nærmere angivet område sættes i forbindelse med andre telefoner eller andet kommunikationsapparater (udvidet teleoplysning), jf. retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 4.

Disse oplysninger vil imidlertid kun kunne anvendes af Politiets Efterretningstjeneste til at forhindre terrorhandlingen, hvis den eller de telefoner, der bruges til at kommunikere om terrorhandlingen, kan identificeres. Det vil som udgangspunkt kræve, at Politiets Efterretningstjeneste i forvejen er bekendt med, at en af de telefoner, der anvendes inden for det nærmere angivne område, anvendes af personer, der mistænkes for at planlægge handlinger omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13.

Der kan derfor efter arbejdsgruppens opfattelse være behov for at supplere de øvrige mulige efterforskningsskridt med en adgang til at kunne scanne også indholdet af kommunikation inden for et nærmere angivet område. Indholdet af kommunikation vil herefter kunne benyttes som et led i identifikationen af de relevante kommunikationsapparater og mistænkte personer. En sådan scanning vil – således som retsstillingen er i dag – alene kunne gennemføres i henhold til dansk rets almindelige nødretsbetragtninger, der har et yderst snævert anvendelsesområde.

29. *Arbejdsgruppen anbefaler, at der skabes den fornødne hjemmel i retsplejeloven til, at politiet i ganske særlige situationer må foretage scanning af indholdet af telefonsamtaler eller anden tilsvarende kommunikation inden for et nærmere angivet område.*

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at de nærmere betingelser for iværksættelse af indgreb af denne karakter bør fastsættes på en måde, der modsvarer foranstaltningens indgribende karakter, jf. f.eks. de skærpede krav, der gør sig gældende i relation til rumaflytning og udvidet teleoplysning, der kun kan foretages, når mistanken vedrører en forbrydelse, som har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier, jf. retsplejelovens § 781, stk. 5.

Observation ved brug af mastepositioner

Den nuværende teknik inden for mobiltelefoni giver mulighed for, at man via mastepositioner kan stedfæste, hvor en tændt mobiltelefon befinder sig, uanset om mobiltelefonen faktisk benyttes til kommunikation.

Højesteret har i kendelse af 25. oktober 2002 fastslået, at et sådant fremadrettet indgreb må sidestilles med observation af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, da teleselskabernes videregivelse af positionsoplysninger i henhold til telekonkurrencelovens § 13, stk. 3, ikke kan anses for berettiget, medmindre videregivelse af positionsoplysningerne kan anses for hjemlet i retsplejelovens regler om strafprocessuelle tvangsindgreb eller videregivelse må sidestilles med et sådant indgreb.

- 30.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester på baggrund af en observationskendelse forpligtes til fremadrettet (løbende) at udlevere oplysninger til politiet om, hvilke mobiltelefonmaster en tændt mobiltelefon er i forbindelse med. Udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester bør være forpligtet til at indrette deres tekniske systemer således, at de i retsplejelovens kapitel 71 nævnte indgreb er mulige.*

4.3.3. Andre lovændringer

I lovbekendtgørelse nr. 912 af 5. november 2002 om radio- og teleterminaludstyr og elektromagnetiske forhold er der bestemmelser om forbud mod anvendelse og markedsføring af udstyr, som kan forstyrre samfundsvigtig radiokommunikation.

Et udstyr, der udsender (radio)støj med henblik på at hindre radiokommunikation i et bestemt geografisk område, er teknisk set en radiosender. Udstyret er som udgangspunkt omfattet af loven.

IT- og Telestyrelsen administrerer loven, og styrelsen fører tilsyn med overholdelse af loven. Derudover kan IT- og Telestyrelsen meddele påbud om både tilbagetrækning af apparater fra markedet og standsning af driften af apparater. Endvidere kan IT- og Telestyrelsen nedlægge forbud mod markedsføring.

En forudsætning for markedsføring og ibrugtagning af radioudstyr er, at udstyret bl.a. ikke ved sin brug må forstyrre andre apparater. En støjsender, der netop har som formål at hindre radiokommunikation i et bestemt område, opfylder ikke lovens krav og må på den baggrund ikke lovligt markedsføres eller anvendes i Danmark.

Med hjemmel i loven har IT- og Telestyrelsen udstedt bekendtgørelse nr. 132 af 4. marts 2003 om radio- og teleterminaludstyr og elektromagnetiske forhold. Det følger bl.a. af bekendtgørelsens § 1, stk. 4, at bekendtgørelsen ikke finder anvendelse på forsvarets brug af apparater.

Både loven og bekendtgørelsen gennemfører dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 99/5/EF af 9. marts 1999 om radio- og teleterminaludstyr samt gensidig anerkendelse af udstyrets overensstemmelse samt Rådets direktiv 89/336/EØF af 3. maj 1989 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektromagnetisk kompatibilitet i dansk ret. Det følger bl.a. af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv, at direktivet ikke finder anvendelse på apparatur, der udelukkende anvendes i forbindelse med aktiviteter vedrørende den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed eller med statens aktiviteter på det strafferetlige område.

Ud over lov om radio- og teleterminaludstyr og elektromagnetiske forhold, der dækker de rent udstyrmæssige aspekter ved markedsføring og ibrugtagning, er brugen af støjsendere også omfattet af lov om radiofrekvenser, da en radiostøjsender ved sin tiltænkte brug er en radiosender og benytter radiofrekvenser.

Anvendelse af en radiostøjsender forudsætter efter lov om radiofrekvenser, at IT- og Telestyrelsen meddeler tilladelse til at benytte alle de frekvenser, der udsendes fra udstyret. Det vil på baggrund af de nuværende regler generelt ikke være muligt.

Politiets Efterretningstjeneste har over for arbejdsgruppen oplyst, at der med henblik på at forhindre et terroranslag vil kunne være behov for at anvende udstyr, der kan forstyrre eller afbryde radio- og telekommunikation mv. i et givent område.

31. *Arbejdsgruppen anbefaler, at der skabes den fornødne lovhjemmel til, at politiet i særlige situationer kan anvende udstyr, der kan forstyrre eller afbryde radio- og telekommunikation mv. Dette bør efter arbejdsgruppens opfattelse ske ved indsættelse af en udtrykkelig hjemmel hertil i retsplejeloven samt ved de fornødne konsekvensændringer af reglerne på radio- og telekommunikationsområdet. Indgreb bør forudsætte, at en retskendelse kan opnås.*

4.3.4. Udvikling af teknisk udstyr

Planlægning og gennemførelse af terroraktioner eller andre former for alvorlig organiseret kriminalitet fordrer kommunikation mellem parterne indbyrdes. Erfaringen viser, at disse kriminelle netværk og organisationer er bevidste om politiets efterforskningsmetoder og anlægger et højt sikkerhedsniveau.

Denne sikkerhedsbevidsthed sammenholdt med den konstante og hastige udvikling af forskellige former for elektroniske kommunikationsmidler gør, at politiets, herunder Politiets Efterretningstjenestes, muligheder for at iværksætte telefonaflytning i medfør af retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 1, i visse situationer vanskeliggøres.

Politiet må således til stadighed være rustet til at udfinde nye former for overvågnings- og efterforskningsmetoder, herunder muligheden for i videre omfang at foretage anden aflytning, jf. § 780, stk. 1, nr. 2.

Politiets Efterretningstjeneste skal dog i forbindelse med udvikling og anskaffelse af nyt udstyr være opmærksom på, at der ikke i forhold til Forsvarets Efterretningstjeneste opbygges parallelle kapaciteter.

Arbejdsgruppen har noteret sig politiets behov for en øget ressourcefordeling, men finder, at en endelig stillingtagen hertil bør afvente gennemførelsen af den i kapitel 2, afsnit 3.1, omtalte benchmarking af Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste.

5. Finansiering af terrorisme

5.1. Bekæmpelse af hvidvask

Straffeloven

Det er ifølge straffelovens § 114 a ikke tilladt – direkte eller indirekte – at yde økonomisk støtte, tilvejebringe eller indsamle midler eller stille penge, andre formuegoder eller finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for personer, grupper eller sammenslutninger, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger.

Hvidvaskloven

Af hvidvaskloven fremgår det, at en række virksomheder og personer skal underrette Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK), hvis der er mistanke om hvidvask af penge.

Som led i anti-terrorlovpakken blev hvidvaskloven ændret. Lovændringen betød en væsentlig udvidelse af antallet af underretningspligtige, således at ikke kun den finansielle sektor nu er omfattet. Lovændringen betød også, at underretningspligten nu ikke kun vedrører tilfælde, hvor der er mistanke om hvidvask, men også tilfælde, hvor der er mistanke om finansiering af terrorisme.

Hvidvasksekretariatet hos SØK er Danmarks finansielle efterretningsenhed (Financial Intelligence Unit eller FIU) i relation til hvidvask og finansiering af terrorisme, og det er Hvidvasksekretariatet, der modtager underretningerne om mistanke om hvidvask eller finansiering af terrorisme.

Vedrører mistanken finansiering af terrorisme, vil transaktionen først kunne gennemføres, når spørgsmålet har været forelagt Hvidvasksekretariatet

Hvidvasksekretariatet behandler i samarbejde med Politiets Efterretningstjeneste både generelle og konkrete spørgsmål om finansiering af terrorisme. Arbejdet sker i en projektgruppe, der også er det nationale kontaktpunkt for samarbejdet med Europol mod finansiering af terrorisme. Konkrete sager om finansiering af terrorisme, hvad enten de er baseret på en underretning eller ej, behandles også af projektgruppen.

En del af indsatsen mod finansiering af terrorisme tager udgangspunkt i de internationale lister vedrørende terrorister og terrororganisationer. Såfremt der findes midler i det finansielle system, der tilhører eksternt baserede personer eller organisationer, der er anført på de lister, der knytter sig til EU's forordninger, skal midlerne indefrysnes. I alle andre tilfælde gennemføres indefrysningspligten ved beslaglæggelse efter de almindelige regler i retsplejeloven jf., nærmere afsnit 5.2 nedenfor.

Retsplejeloven

I det omfang oplysninger fra den finansielle sektor ikke videregives i medfør af hvidvaskloven kan oplysninger indhentes i medfør af retsplejelovens regler om edition, jf. afsnit 4.1.1, hvor reglerne herom er nærmere beskrevet.

5.2. Beslaglæggelse af midler

Anti-terrorpakken blev bl.a. gennemført i lyset af en række internationale forpligtelser på området, herunder Sikkerhedsrådsresolution 1373 og FN's Terrorfinansieringskonvention. Ud over justitsministerens lovforslag omfattede anti-terrorpakken lovforslag på en række ministerområder. Bl.a. blev der på økonomi- og erhvervsministerens område som led i gennemførelsen af Sikkerhedsrådsresolution 1373 foretaget ændringer i hvidvaskloven med hensyn til indefrysning af midler tilhørende terrorister.

Artikel 1, litra c, i sikkerhedsrådsresolution 1373 indebærer en forpligtelse til indefrysning af finansielle midler, der tilhører terrorister samt personer eller foretagender tilknyttet terrorister.

Traditionelt er indefrysning i FN-resolutioner blevet anvendt som et indgreb rettet mod et bestemt land eller bestemte personer, herunder juridiske personer. Bestemmelser af denne karakter findes i

kgl. anordninger, der gennemfører tidligere resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådets i medfør af FN-pagtens kapitel VII. Sikkerhedsrådsresolution nr. 1373 retter sig imidlertid ikke mod bestemte personer, men mod terrorister mv. generelt, og den har ikke på samme måde som mere traditionelle sanktions-resolutioner en forventet begrænset gyldighedstid. Forpligtelsen for staterne til indefrysning af midler tilhørende terrorister mv. følges endvidere ikke op fra FN's side med centralt fastsatte lister over omfattede personer og organisationer.

På denne baggrund fandt Justitsministeriet i forbindelse med gennemførelsen af anti-terrorpakken ikke, at sikkerhedsrådsresolutionen burde gennemføres ved kongelig anordning i medfør af lov nr. 156 af 10. maj 1967 om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt, hvorefter det pålægges pengeinstitutter mv. at indefryse midler tilhørende terrorister.

Artikel 1, litra c, blev i forbindelse med anti-terrorpakkens vedtagelse gennemført ved en udvidelse af adgangen til beslaglæggelse med henblik på konfiskation efter straffelovens § 77 a, således at det blev muligt at beslaglægge ethvert formuegode tilhørende terrorister mv., som må befrygtes at ville blive brugt ved en strafbar handling.

Ud over de forpligtelser, som følger af Sikkerhedsrådsresolution 1373 og af FN's Terrorfinansieringskonvention, har FATF (Financial Action Task Force) vedtaget ni særlige anbefalinger vedrørende finansiering af terrorisme. Som det fremgår af bemærkningerne til anti-terrorlovforslaget, er det Justitsministeriets vurdering, at Danmark lever op til FATFs anbefalinger samt de internationale forpligtelser i bl.a. FN's Terrorfinansieringskonvention og Sikkerhedsrådsresolution 1373. Det er fortsat Justitsministeriets opfattelse, at dette er tilfældet. Det bemærkes, at Den Internationale Valutafond (IMF) i februar 2006 skal evaluere Danmarks gennemførelse af FATF-anbefalingerne.

6. Terrormistænktes adgang til at bevæge sig frit i det danske samfund

6.1. Tilbageholdelse af terrormistænkte

6.1.1. Retsgrundlaget

Der består ikke i lovgivningen en særlig hjemmel til at tilbageholde terrormistænkte personer, der er danske statsborgere. Muligheden for at tilbageholde sådanne vil derfor i dag være en anvendelse af retsplejelovens almindelige regler om anholdelse og varetægtsfængsling.

For så vidt angår udlændinge er der i udlændingeloven fastsat en række regler om udvisning og tilbageholdelse, når en udlænding må anses for at være til fare for statens sikkerhed. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis en udlænding er mistænkt for terror.

I det følgende vil de gældende lovgivningsmæssige rammer for tilbageholdelse af terrormistænkte danske statsborgere og udlændinge blive ridset op.

Retsplejeloven

Politiets mulighed for at anholde og søge personer, der sigtes for en lovovertrædelse, varetægtsfængslet, er fastsat i retsplejelovens kapitel 69 og 70.

En person kan anholdes, hvis han med rimelig grund mistænkes for et strafbart forhold, der er undergivet offentlig påtale og anholdelse er påkrævet for at hindre yderligere lovovertrædelser, samkvem med andre eller for at sikre hans foreløbige tilstedeværelse.

Personer, der anholdes, skal – hvis de ikke forinden løslades – fremstilles for en dommer inden 24 timer, jf. retsplejelovens § 760, stk. 1. Hvis varetægtsfængsling er udelukket for den lovovertrædelse, som den anholdte er sigtet for, skal den pågældende sættes på fri fod inden retsmødets afslutning.

En sigtet kan varetægtsfængsles, når der er begrundet mistanke om, at han har begået en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, såfremt lovovertrædelsen har mindst 1 ½ års fængsel i strafferammen og der er fare for unddragelse, gentagelse eller kollusion eller, når der er særligt bestyrket mistanke om, at han har begået en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, såfremt lovovertrædelsen enten har mindst 6 år i strafferammen og hensynet til retshåndhævelsen tilsiger, at sigtede ikke er på fri fod eller der er tale om visse nærmere angivne (voldelige) lovovertrædelser og den forventede straf udgør mere end 60 dages fængsel.

I andre tilfælde kan retten, hvis den ikke straks kan tage stilling til spørgsmålet om varetægtsfængsling, beslutte at opretholde anholdelsen i 3 x 24 timer efter afslutning af retsmødet, jf. retsplejelovens § 760, stk. 4 og 5. Hvis der ikke er sket løsladelse inden udløbet af dette tidsrum, skal den pågældende fremstilles for en dommer i et nyt retsmøde, hvor retten træffer bestemmelse om løsladelse eller varetægtsfængsling.

Bestemmelsen indebærer, at personer, der er sigtede for handlinger omfattet af straffelovens terrorbestemmelser (§§ 114-114 b), kan varetægtsfængsles, hvis de pågældende må frygtes på fri fod at ville flygte, begå nye terrorhandlinger eller vanskeliggøre efterforskningen i sagen.

Hvis betingelserne for varetægtsfængsling er til stede, men varetægtsfængslingens øjemed kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger, kan retten bestemme, at den pågældende i stedet for fængsling skal undergives sådanne, jf. retsplejelovens § 765, stk. 1.

Anvendelsen af de såkaldte fængslingsurrogater i stedet for varetægtsfængsling forudsætter, at den sigtede giver samtykke hertil.

Retsplejelovens § 765, stk. 2, opregner en række eksempler på, hvilke foranstaltninger retten kan fastsætte i stedet for fængsling. Opregningen er ikke udtømmende.

Retten kan f.eks. bestemme, at den pågældende skal overholde særlige bestemmelser vedrørende opholdssted, arbejde, anvendelse af fritid og samkvem med bestemte personer, give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter eller hos politiet deponere pas eller andre legitimationspapirer.

Politoloven

Politiet kan i medfør af politiloven foretage kortvarige frihedsberøvelser med henblik på opretholdelse af orden og sikkerhed, indgrib overfor forsamlinger og opløb samt afværgelse af fare for syge, berusede og børn.

Udlændingeloven

Det følger af udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1 og 2, at der ikke kan gives opholdstilladelse efter §§ 6-9, hvis udlændingen må anses for at være til fare for statens sikkerhed.

Det er endvidere fastsat i udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 2, at en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse altid kan inddrages, når der foreligger oplysninger om forhold, som efter reglerne i § 10, stk. 1, ville kunne udelukke udlændingen fra opholdstilladelse.

Endelig fremgår det af udlændingelovens § 25, at en udlænding kan udvises, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Indtil der er truffet afgørelse om, hvorvidt en udlænding skal udvises, afvises, overføres eller tilbageføres eller udsendes under henvisning til, at udlændingen ikke har ret til at opholde sig her i landet og indtil en afgørelse herom kan iværksættes, kan politiet i henhold til udlændingelovens § 34 bestemme, at udlændingen skal deponere sit pas eller anden rejselegitimation og billet hos politiet, stille en af politiet fastsat sikkerhed, tage ophold efter politiets nærmere bestemmelse og/eller give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter.

Hvis de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning mv., fremgår det af udlændingelovens § 36, at politiet (og efter de første 72 timer retten) kan bestemme, at den pågældende skal frihedsberøves.

Det fremgår endvidere af § 36, at har udlændingen fast bopæl her i landet, kan den pågældende alene frihedsberøves for at sikre muligheden for udvisning efter § 25.

Gældende lovgivning giver således også hjemmel til at frihedsberøve en fastboende udlænding, der er anset for at være til fare for statens sikkerhed – f.eks. på grund af terrormistanke - med henblik på at sikre muligheden for, at denne kan udvises.

6.1.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen har vurderet de danske regler om varetægtsfængsling i forhold til behovet for at tilbageholde terrormistænkte.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse noteret sig, at der i dansk ret som hovedregel ikke stilles krav til den konkret forskyldte straf, men i stedet gælder et krav til strafferammen, der navnlig i relation til varetægtsfængsling efter § 762, stk. 1, vil være opfyldt for de fleste straffelovsovertrædelsers vedkommende. Hertil kommer det forhold, at det strafferetlige forsøgsbegreb i dansk ret er endog meget rummeligt sammenholdt med andre jurisdiktioner.

I forhold til straffelovens kapitel 12 og 13 vil strafferammekravet i såvel §§ 762, stk. 1 som stk. 2, uden videre være opfyldt, da alle straffelovens terrorismebestemmelser har mindst 6 år i strafferammen.

Henset til terrorismeforbrydelsens særlige karakter – den vil oftest omfatte flere personer, der på forskellige vis og i forskelligt omfang samvirker, ligesom der ofte vil være forbindelser til udlandet - vil kravene om navnlig kollusions- og/eller unddragelsesfare i de fleste tilfælde være opfyldt.

Dette skal ses i lyset af det udstrakte forsøgsansvar, der sikrer, at selv de mest ubetydelige forberedelseshandlinger i princippet vil betyde, at den person, der udfører de pågældende handlinger pådrager sig et strafansvar og dermed også risiko for varetægtsfængsling.

Det er således væsentligst for så vidt angår kravene til mistankegrundlagets styrke, at det i relation til overtrædelse af straffelovens terrorismebestemmelser, kan være vanskeligt for politiet at tilvejebringe det fornødne grundlag for varetægtsfængsling.

Politiets Efterretningstjenestes formål er som bekendt at forebygge, efterforske og modvirke foretagender og handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for statens sikkerhed. Dette betyder, at tjenesten i vid udstrækning skal agere meget tidligt i et givent begivenhedsforløb, idet opgaven ofte vil være at afbryde handlinger/adfærd, der – såfremt der ikke skrives ind – vil kunne udvikle sig til en fare for Danmarks indre sikkerhed.

De oplysninger, der peger i retning af en eventuel fremtidig faresituation, vil indholdsmæssigt ofte være relativt ukonkrete og spinkle – men efter omstændighederne personhenførbare – og typisk stamme fra sensitive kilder eller fra samarbejdspartnere.

En lempelse af kravene til mistankens styrke må imidlertid i relation til spørgsmålet om varetægtsfængsling – der er det mest byrdefulde tvangsindgreb, der kan iværksættes over for personer, der ikke er dømt – have meget tvingende grunde for sig, og politiet har ikke med den fornødne styrke konstateret et sådant tvingende behov i relation til terrormistænkte.

Arbejdsgruppen har i lyset af, at politiet ikke finder behov for regler, der går udover dansk rets almindelige regler om varetægtsfængsling, vurderet, at der ikke i den aktuelle situation er behov for at anbefale nye regler om adgang til at tilbageholde terrormistænkte.

Det skal i den forbindelse yderligere bemærkes, at reglerne om varetægtsfængsling suppleres af udlændingelovens regler om frihedsberøvelse, der kan bringes i anvendelse overfor udenlandske statsborgere, der vurderes at udgøre en sådan fare for statens sikkerhed, at de bør udvises af landet.

6.2. Forbud mod ophold visse steder

6.2.1. Retsgrundlaget

Gældende dansk lovgivning hjemler ikke mulighed for at forbyde terrormistænkte personer, der ikke kan udvises, at tage ophold visse steder.

Det er således ikke i dag – ved et administrativt forbud eller en domstolskendelse – muligt at begrænse personer, der mistænkes for at foretage handlinger, som er omfattet af straffelovens terrorbestemmelser, i deres muligheder for at opholde sig særlige steder (er varetægtsbetingelserne opfyldt vil retsplejelovens § 765, stk. 2, nr. 2, efter omstændighederne kunne finde anvendelse).

Der findes dog på andre områder lovgivning, hvorefter der kan meddeles forbud mod ophold på bestemte lokaliteter.

Lov nr. 907 af 15. oktober 1996 om forbud mod ophold i bestemte ejendomme

Politiet kan med hjemmel i lov nr. 907 af 15. oktober 1996 forbyde en person at opholde sig i en bestemt ejendom, hvis ejendommen tjener som tilholdssted for en gruppe, som den pågældende person tilhører eller har tilknytning til, og den pågældendes tilstedeværelse i ejendommen og omstændighederne i øvrigt skønnes at indebære risiko for angreb, der vil være til fare for personer, der bor eller befinder sig i nærheden af ejendommen, jf. lovens § 1, stk. 1, nr. 1 og 2.

Loven, der navnlig sigter til de såkaldte ”rockerborge”, blev indført under ”krigen” mellem rockerklubberne Hells Angels og Bandidos, hvor der sås eksempler på meget voldsomme angreb med bl.a. panserværnsraketter.

Lovens sigte er at beskytte befolkningen mod at blive ofre i forbindelse med alvorlige angreb på de ejendomme, hvor rockerne holder til.

En betingelse for nedlæggelse af forbud er, at ejendommen tjener som tilholdssted for en rockergruppe og derfor mere permanent er udsat for en angrebsrisiko. Det angreb, der er risiko for, skal være et led i et gensidigt opgør mellem grupper af personer, der gensidigt anvender voldelige midler, herunder våben og sprængstoffer.

Højesteret har i en konkret sag udtalt, at et forbud mod en rockergruppes ophold i bestemte ejendomme ikke var i strid med grundlovens § 79 (U 1999 1798 H). Retten henviste i den forbindelse bl.a. til, at lovens betingelser måtte forstås således, at forbud kun kan nedlægges, hvis der foreligger en reel og aktuel – og ikke blot abstrakt – risiko for et farligt angreb, at lovens forbudsordning er begrundet i hensynet til beskyttelse af omkringboende og forbipasserende og ikke er rettet mod gruppernes forsamling som sådan eller adgang til meningstilkendegivelse, at ordningens betydning for grupper, som gennem deltagelse i gensidigt væbnet opgør selv har gjort sig til angrebsmål, er beskeden i forhold til den tilstræbte beskyttelse af andre borgere, og at faren for udenforstående ved gruppernes fortsatte tilstedeværelse på deres kendte tilholdssteder kun kan afværges effektivt ved en så omfattende politiindsats, at følgerne heraf ville være langt mere indgribende.

Et forbud kan påklages til Justitsministeriet, ligesom det kan indbringes for domstolene i medfør af grundlovens § 63.

Lov nr. 471 af 7. juni 2001 om forbud mod besøgende i bestemte lokaler

I henhold til § 1, stk. 1, i lov nr. 471 af 7. juni 2001 (”Hashklub-loven”) kan der af politiet efter forudgående advarsel nedlægges administrativt forbud mod at modtage besøg eller opholde sig som besøgende i bestemte lokaler, hvis det må lægges til grund, at der foregår virksomhed på en måde, som systematisk indebærer strafbare handlinger, og som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende.

Også denne lov tager sigte på en vis beskyttelse af borgerne, idet hashhandel og anden form for organiseret kriminel virksomhed generer og skaber utryghed for de omkringboende, uden at de dog kan siges at være i direkte fare.

Den virksomhed, der begrundet et forbud, skal således både foregå på en måde, der systematisk indebærer strafbare handlinger, og være egnet til at medføre utryghed hos omkringboende. Hvis virksomheden foregår i en afsides liggende ejendom, kan der således ikke nedlægges forbud.

Et forbud kan kræves indbragt for domstolene, og vejledning herom skal gives i særskilt meddelelse til den, der råder over lokalerne.

Lov nr. 449 af 9. juni 2004 om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold mv.

Ved lov nr. 449 af 9. juni 2004 blev der givet hjemmel til at bortvise en myndig person fra eget hjem.

En betingelse for at bortvise en person er, at der er begrundet mistanke om, at personen mod et medlem af sin husstand har begået én eller flere af en række udtømmende opregnede straffelovs-overtrædelser, herunder vold og trusler samt seksuelle krænkelser, eller der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende ved forbliven i hjemmet vil begå en af disse overtrædelser, og bortvisning ikke vil udgøre et uforholdsmæssigt indgreb. For bortvisningen fastsættes en frist, der ikke må overstige 4 uger.

Afgørelse om bortvisning træffes administrativt af politiet, der samtidig er forpligtet til at foretage indberetning til kommunen.

En afgørelse om bortvisning fra eget hjem udgør et alvorligt indgreb og kan derfor kræves indbragt for retten, hvilket skal ske snarest muligt og inden 24 timer efter modtagelse af anmodning herom. Indbringes afgørelsen for retten, beskikkes endvidere for klager en advokat, der har samme beføjelser som en forsvarer i en straffesag, ligesom retsplejelovens regler om strafferetsplejen i øvrigt finder anvendelse.

Fælles for ovennævnte love er, at forbud alene kan nedlægges, hvis den person, mod hvem et forbud rettes, selv foretager eller må befrygtes at ville foretage strafbare handlinger eller er en del af en gruppe, der foretager sådanne, hvorved der tillige opstår fare eller ulempe for andre mennesker, hvorimod den strafbare handling i sig selv ikke er nok til at begrunde forbudet.

6.2.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Spørgsmålet om eventuel tilvejebringelse af regler om forbud mod terrormistænkte ophold visse steder skal ses i lyset af den regelfastsættelse, som i øvrigt eksisterer i relation til personer med relationer til terrorisme samt den måde, hvorpå terrorens budskab og tankesæt udvikles og spredes. Det

er således navnlig i relation til radikaliserings- og rekrutteringsprocesser, at et sådant forbud ville kunne have betydning.

Det bemærkes, at der i det nedenfor anførte tages udgangspunkt i den aktuelle situation, hvor fokus i høj grad er på radikaliserede og militante islamister, men at tilsvarende forhold vil kunne gøre sig gældende i relation til andre grupper.

Der er ingen tvivl om, at radikalisering og rekruttering/talentspotting finder sted på lokaliteter, hvor muslimer jævnlige mødes – det være sig i moskeer, foreninger eller andre steder, hvor det at være muslim enten er selve grunden til at samles eller et naturligt accessorium til etnicitet eller nationalitet. Det præcise omfang heraf lader sig vanskeligt opgøre, men der spores en tendens i retning af, at radikaliserings- og rekrutteringsforløb – når de helt indledende stadier er tilendebragt – flytter fra de mere formaliserede muslimske samlingssteder og ud i private hjem eller lignende, hvor de næste faser af radikalisering/rekruttering kan foregå mere uforstyrret.

Det må endvidere holdes for øje, at en radikal udlægning af islam ikke i sig selv er ulovlig, ligesom radikaliserings- og rekrutteringsaktiviteter, der vurderes at udgøre en overtrædelse af straffelovens regler om terrorisme, efter omstændighederne vil kunne mødes med tungere straffeprocessuelle indgreb, som f.eks. varetægtsfængsling, der mere effektivt (for en tid) vil kunne hindre den pågældendes aktiviteter i relation til bestemte steder.

Det bemærkes endelig, at regelfastsættelse på dette område skal vurderes nøje i relation til en række centrale frihedsrettigheder fastsat i grundloven og Den Europæiske Menneskeretskonvention, herunder reglerne om religionsfrihed, personlig frihed, ytringsfriheden, forsamlingsfriheden, retten til et privatliv og retten til frit at vælge opholdssted.

Det er gennemgående for ovennævnte frihedsrettigheder såvel i grundloven som i den europæiske menneskerettighedskonvention, at rettighederne ikke er ubetingede, men efter omstændighederne kan underkastes indgreb eller indskrænkninger. Eventuelle indgreb skal således efter Den Europæiske Menneskeretskonvention være nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til f.eks. den nationale sikkerhed, ligesom indgrebet skal være proportionalt med formålet.

Politiet har over for arbejdsgruppen oplyst, at man ikke med fornøden styrke har konstateret et behov for at kunne meddele terrormistænkte forbud mod ophold på bestemte steder, der findes at kunne modsvare de meget betydelige hensyn, som skal være opfyldt for at begrænse grundlæggende frihedsrettigheder, jf. forudsætningsvist præmisserne i Højesterets dom fra 1999. Arbejdsgruppen kan på denne baggrund ikke anbefale, at der på det foreliggende grundlag stilles forslag om nye regler om forbud mod ophold på visse steder.

6.3. Identitetskort med biometriske data?

6.3.1. Retsgrundlaget

Det fremgår af retsplejelovens § 750, 2. pkt., at enhver har pligt til at opgive navn, adresse og fødselsdato til politiet. Der stilles imidlertid ikke krav om, at man på nogen måde skal kunne godtgøre, at man er den person, som man udgiver sig for at være. Selvom det i dag er muligt for de fleste mennesker at identificere sig ved pas, kørekort, sygesikringsbevis mv., så foreligger der intet krav om, at man skal kunne legitimere sig overfor politiet eller andre offentlige myndigheder.

Danmark har tilsluttet sig en udbygning af Schengen-reglerne og har i den forbindelse tilkendegivet, at Danmark inden for de næste par år agter at gennemføre forordning nr. 2252/2004 vedrørende indførelse af pas med biometriske data (foto og fingre). Af forordningens artikel 1 fremgår det, at alle pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder – dvs. også konventions- og fremmedpas udstedt af danske myndigheder til udenlandske statsborgere – er omfattet af forordningen. En meget stor del af den i Danmark bosiddende befolkning – alle pasindehavere – vil således indenfor relativt kort tid være centralt registreret med biometriske data.

6.3.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Biometri kan betegnes som gengivelse af udvalgte fysiske kendetegn, f.eks. et fingeraftryk, en iris eller et ansigtsbillede, altså noget som er aflæseligt og unikt knyttet til en bestemt person. Biometriske data kan derfor forøge identifikationssikkerheden væsentlig i forhold til identifikationsmidler, der ikke indeholde biometriske data. De britiske myndigheder har i maj 2005 offentliggjort en større undersøgelse af registrerings- og verifikationsprocesser i forbindelse med anvendelse af biometriske data. Undersøgelsen viser, at succesrate og tidsforbrug i forbindelse med såvel registrering som verifikation varierer alt efter hvilke biometriske data, der arbejdes med, og faktorer som f.eks. alder og etnicitet har betydning i denne relation.

Krav om registrering af alle borgeres biometriske data vil alt andet lige give myndighederne yderligere muligheder i såvel den proaktive som den reaktive terrorbekæmpelse.

På det forebyggende område vil identitetskortet således kunne tjene som identifikationsbevis i de tilfælde, hvor der kræves brugeridentifikation.

Såfremt det biometriske data, der udvælges, er foto, vil myndighederne kunne råde over en central fotodatabase, der f.eks. kan anvendes i forbindelse med videoovervågning, jf. afsnit 8. En sådan fotodatabase vil endvidere være til hjælp for Politiets Efterretningstjeneste i forbindelse med opstart af observation mod nye målpersoner, hvor databasen vil kunne medvirke til at skabe forbindelsen mellem identitet og fysisk person.

Biometriske data vil i relation til allerede gennemførte terrorangreb kunne anvendes i forbindelse med den efterfølgende identifikation af såvel ofre som gerningsmænd.

Denne nytteværdi skal holdes op mod de omkostninger og ulemper for befolkningen, som et sådant identitetskort vil indebære.

Der er ikke foretaget en nærmere analyse af, hvilke økonomiske omkostninger der vil være forbundet med indførelse af identitetskort med biometriske data. Der kan derimod henvises til, hvilke omkostninger, man skønsmæssigt har vurderet, der er forbundet med indførelsen af pas med biometriske data. Den ovenfor omtalte forordnings gennemførelse i dansk ret vil således efter omstændighederne kunne have statsfinansielle konsekvenser i form af merudgifter til pasproduktionen i en af myndighederne skønnet størrelsesorden af ca. 15 - 20 mio. kr. årligt, hvortil kommer udgifter til etablering af registrerings- og verifikationsudstyr, som det endnu ikke er muligt at skønne nærmere over, idet de tekniske specifikationer endnu ikke er fastlagt.

Det skal endvidere bemærkes, at hvis et sådan identitetskort skal have fuld effekt i relation til politiet, så skal det som nævnt ovenfor være muligt at skaffe en umiddelbar adgang til det biometriske dataregister, uanset hvor man som polititjenestemand befinder sig. Et identitetskort vil kun være brugbart i terrorbekæmpelsesøjemed, såfremt man har et sammenligningsgrundlag – altså et register at holde datainformationerne oppe imod. Verifikationsudstyr bør således eksempelvis findes i alle tjenestekøretøjer, hvilket isoleret set må antages at medføre en væsentlig udgift for staten.

Hertil kommer ulemperne i relation til befolkningen generelt – dels i forhold til selve registreringen, dels i relation til det forhold, at legitimationskortet alene giver mening, såfremt det kombineres med en pligt til altid at bære kortet på sig.

Det skal endvidere erindres, at de fleste personer bosiddende i Danmark, som anført ovenfor, indenfor en kortere årrække som pasindehavere vil være registreret med biometriske data. Det bemærkes i den forbindelse, at den fotodatabase, som forudsættes knyttet til projektet – og som ikke findes i tilknytning til det nuværende pasregister – umiddelbart vurderes at have større betydning i en terrorbekæmpelsessammenhæng end muligheden for at kræve forevisning af legitimitetskort fra personer bosiddende i Danmark.

Spørgsmålet er herefter, om der er et reelt behov for at pålægge alle borgere at kunne legitimere sig med identitetskort med biometriske data, når den praktiske betydning heraf væsentligst vil være at sikre biometriske data på borgere, herunder udlændinge, der ikke er i besiddelse af pas. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det næppe kan pålægges tilrejsende, som alene er på et korterevarende besøg her i landet, at være i besiddelse af et dansk identitetskort, hvorfor registreringen under alle omstændigheder vil være ufuldstændig.

Politiet har på baggrund af ovenstående ikke med fornøden styrke konstateret et behov for, at der i terrorbekæmpelsesøjemed opstilles krav om, at alle personer bosiddende i Danmark skal kunne legitimere sig ved identitetskort med biometriske data

Det er på denne baggrund arbejdsgruppens opfattelse, at der ikke på nuværende tidspunkt bør stilles krav om, at der i Danmark indføres et sådant identitetskort med biometriske data.

6.4. Forbud mod Hizb ut-Tahrir eller andre organisationer

6.4.1. Retsgrundlaget

Rigsadvokaten har i sin undersøgelse redegjort udførligt for indholdet af grundlovens § 78, herunder de materielle betingelser for opløsning af foreninger. I det følgende redegøres kort for Rigsadvokatens omfattende gennemgang af regelgrundlaget.

Foreningsbegrebet

Grundlovens foreningsbegreb må under henvisning til ordlyden og forfatningsretlig litteratur antages at skulle fortolkes relativt vidt. Der kan formentlig ikke kræves mere, end at de deltagende personer har et vist fælles formål med samvirket - et formål som ikke behøver at være eksplicit, men som eventuelt alene baseres på en indbyrdes forståelse mellem parterne.

Formodentlig må det dog kræves, at der eksisterer visse regler om det indbyrdes forhold mellem deltagerne og forholdet udadtil, herunder om, hvilke personer eller organer, der kan tegne foreningen. Sådanne regler kan bero på en intern forståelse medlemmerne imellem og behøver således ikke at være nedskrevet eller på anden måde udtrykkeligt tilkendegivet.

Ulovligt øjemed – virker ved vold mv.

Det fremgår af grundlovens § 78, stk. 1, at ”Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed”.

Vurderingen af, om en forening har et ”lovligt øjemed”, beror på såvel den pågældende forenings formål som de midler, foreningen anvender eller har til hensigt at anvende til at realisere dette mål. Det må i den forbindelse kunne antages, at det er lovligt for en forening at tilstræbe en legalisering af aktiviteter, som efter gældende ret må betragtes som ulovlige. Dette gælder dog alene, hvis også de midler, hvormed formålet tilstræbes realiseret, kan anses som lovlige.

På baggrund af ordlyden af grundlovens § 78 og den juridiske litteratur må det antages, at de ulovlige forhold skal udgå fra foreningen selv. Det må formentlig endvidere antages, at foreningen gen-

nem sin levetid, i et ikke ubetydeligt omfang er ansvarlig for ulovlige forhold, således at disse forhold er et led i foreningens virksomhed, og at det eller de ulovlige forhold skal have udstrakt sig over et vist længere tidsrum.

6.4.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Hizb ut-Tahrir opererer i Danmark med udgangspunkt i København. Hizb ut-Tahrir søger af politisk vej at "genoprette" et islamisk kalifat. For at realisere dette mål er bevægelsen inddelt i et pyramidisk hierarki, hvor der blandt andet kræves islamiske studier, udbudt af ledende medlemmer, for at avancere fra tilhænger til medlem.

Hizb ut-Tahrir afviser integration i det danske samfund på et ideologisk plan, og opfordrer medlemmerne til at leve efter islamiske forskrifter. Mens bevægelsens talsmand har modtaget dom for overtrædelse af straffelovens § 266 b og nu er anmeldt for opfordring til vold i forbindelse med bevægelsens materiale, er der ikke fundet holdepunkter for at antage, at organisationen som sådan planlægger eller deltager i voldshandlinger.

Efter drøftelse med Justitsministeriet etablerede Rigsadvokaten i 2002 en særlig projektenhed, der fik til opgave at indsamle en række faktiske oplysninger vedrørende Hizb ut-Tahrir med henblik på at myndighederne kunne vurdere, hvorvidt det kunne bevises, at Hizb ut-Tahrir er en forening, der virker ved eller søger at nå sit mål ved vold m.v.

Rigsadvokaten konkluderede i sin redegørelse af 15. januar 2004, at der under en eventuel sag om opløsning af Hizb ut-Tahrir sandsynligvis ville kunne føres det fornødne bevis for, at Hizb ut-Tahrir i Danmark opfylder grundlovens betingelser for at kunne betegnes som en forening.

Der blev i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at Hizb ut-Tahrir i publikationer og på internettet klart har tilkendegivet, hvilket mål organisationen tilstræber, at det er et politisk parti, ligesom organisationens repræsentanter missionerer og optræder på offentlige møder. Der blev endvidere i den forbindelse lagt vægt på, at disse repræsentanter på møderne fremkommer med klare tilkendegivelser om Hizb ut-Tahrirs holdninger til en række politiske og religiøse forhold, og disse tilkendegivelser fremstår som autoriseret af organisationen.

Det var dog opfattelsen, at yderligere efterforskning med henblik på at tilvejebringe mere sikker viden om Hizb ut-Tahrirs struktur og organisering her i landet i givet fald ville være nødvendig.

Rigsadvokaten foretog endvidere en retlig vurdering af muligheden for at føre bevis for, at Hizb ut-Tahrir som forening har et ulovligt øjemed eller virker ved vold mv. Med udgangspunkt i projektenhedens foreløbige undersøgelser af foreningens tilkendegivelser og aktiviteter, herunder straffe-

sagen mod foreningens talsmand, konkluderede Rigsadvokaten om denne mulighed, at det må antages, at det – selv efter yderligere efterforskning – ikke er sandsynligt, at der vil kunne føres det fornødne bevis for, at Hizb ut-Tahrir har et ulovligt øjemed, jf. § 78, stk. 1, eller virker ved eller søger at nå sit mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, jf. § 78, stk. 2.

Der blev i den forbindelse lagt vægt på, at der i relation til Hizb ut-Tahrirs formål var betydelig usikkerhed med hensyn den måde, hvorpå organisationen konkret eller teoretisk har til hensigt at overtage magten i Danmark med henblik på at opfylde sit formål, som er etablering af kalifatstaten, der skal omfatte alle muslimer og være opbygget efter retningslinjer, der entydigt gives af islam. Der herskede endvidere en betydelig usikkerhed om, hvorledes Hizb ut-Tahrir i praksis forestiller sig en sådan magtovertagelse gennemført, og om den i givet fald skal gennemføres ved ulovlige midler.

Undersøgelsen har godtgjort, at Hizb ut-Tahrir er organiseret i en hierarkisk organisation bestående af celler, som i princippet fungerer uafhængigt af hinanden og kun efter instruktion fra organer eller personer, der er højere placeret i hierarkiet. Det er endvidere konstateret, at Hizb ut-Tahrir fremtræder som en lukket organisation, der ikke umiddelbart er tilgængelig for nye medlemmer. Det fremgår endvidere, at de personer, der ønsker optagelse i Hizb ut-Tahrir, udsættes for en massiv ideologisk påvirkning i form af skoling i organisationens synspunkter og forståelse af islam, men at det næppe ved en vurdering i relation til grundlovens § 78 i sig selv kan tillægges vægt, at organisationen fremtræder som lukket, og at den stiller betydelige krav om ideologisk konformitet af sine medlemmer.

Det kan endvidere nævnes, at der til Københavns politi er indgivet anmeldelse mod talsmanden for Hizb ut-Tahrir, Fadi Ahmad Abdel Latif, for overtrædelse af straffelovens § 119. Anmeldelsen er indgivet i forbindelse med omdelingen af en løbeseddel i november 2004, der blandt andet opfordrer muslimer til at rette deres våben mod USA og dens agenter. Sagen efterforskes fortsat af Københavns politi.

Arbejdsgruppen har noteret sig, at justitsministeren i en kommentar til den ovennævnte sigtelse har udtalt, at "... Såfremt de skulle blive dømt, vil jeg gerne understrege, at det på ny kan blive aktuelt at bede rigsadvokaten undersøge, om foreningen kan opløses ved dom."

6.5. Herboende personer, der udøver terrorvirksomhed i udlandet

Det er et kendt fænomen, at væbnede konflikter/mere omfattende terrorvirksomhed bundet til et bestemt geografisk område eller land, tiltrækker personer, der ikke stammer fra selve konfliktområdet. Dette er bl.a. set i forbindelse med konflikterne i Bosnien, Tjetjenien, Afghanistan og senest

Irak. Der vil ofte være tale om, at personer fra regionen, men også europæere, herunder danskere, kan optræde i denne sammenhæng.

Som eksempler på dette kan nævnes den danske statsborger, der blev pågrebet af amerikanske styrker i grænseområdet mellem Afghanistan og Pakistan, hvor han angiveligt forberedte sig på deltagelse i "hellig krig", og senest har justitsministeren i Folketingets spørgetid den 11. oktober 2005 oplyst, at det synes, som om man i Irak kan tiltrække personer med terrorambitioner fra hele Europa. Ministeren understregede samtidig, at der også i Danmark er personer – danske statsborgere eller i Danmark bosiddende personer – som har sympati for de terroraktioner, der finder sted i Irak.

Arbejdsgruppen har bl.a. på denne baggrund vurderet, hvorvidt de reaktionsmidler, som står til rådighed overfor personer, der kan mistænkes for at have udøvet terrorvirksomhed i udlandet, er tilstrækkelige ved deres eventuelle hjemvenden til Danmark (eller forsøg herpå).

Efter straffelovens § 114 straffes for terrorisme den, der – med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad, eller uretmæssigt tvinge danske eller udenlandske myndigheder eller organisationer eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling, eller destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsretlige, økonomiske eller samfundsmæssige struktur – begår visse nærmere angivne handlinger, når handlingen i kraft af den karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade.

Bestemmelsen værner – i modsætning til den tidligere bestemmelse – ikke kun danske offentlige myndigheder eller den danske samfundsorden, men også udenlandske myndigheder og samfundsordner samt internationale organisationer.

Da såvel § 114 a (terrorfinansiering) og § 114 b (udvidet medvirkensregel) begge henviser til § 114, er bestemmelserne ikke begrænset til at beskytte danske samfundsinteresser.

Handlinger omfattet af straffelovens § 114 (og §§ 114 a og b) kan således i princippet være strafbare her i landet, selv om de er begået i udlandet og rettet mod udenlandske myndigheder og samfundsordner, f.eks. den irakiske.

Om der i det enkelte tilfælde er grundlag for retsforfølgning vil bero på en almindelig strafferetlig vurdering, herunder spørgsmålet om, hvorvidt Danmark har den fornødne jurisdiktionskompetence, jf. straffelovens §§ 6-9, og om det til domfældelse fornødne bevis for lovovertrædelsen vurderes at kunne føres. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der til bevisoptagelse i udlandet – og herunder navnlig i konfliktområder som f.eks. Irak – ofte vil være knyttet særlige problemstillinger, som ikke

gør sig gældende i relation til almindelige strafferetlige efterforskninger af forhold begået her i landet.

Såfremt den pågældende person er udenlandsk statsborger bosat i Danmark, vil han kunne udvises af Danmark (og hans opholdstilladelse inddrages), såfremt han må antages at være en fare for Danmarks sikkerhed, jf. udlændingelovens § 25. Dette vil som altovervejende udgangspunkt være tilfældet, hvis udlændingen har deltaget i konkrete terrorhandlinger i udlandet. Der henvises nærmere til kapitel 4 om udlændingeretlige spørgsmål.

Arbejdsgruppen finder på denne baggrund, at de straffe- og udlændingeretlige regler på området giver tilstrækkelig mulighed for at foretage de fornødne retlige skridt til beskyttelse af det danske samfund mod personer, der vender tilbage til Danmark eller forsøger herpå efter at have deltaget i terrorvirksomhed i udlandet. Således er der sket inddragelse af opholdstilladelsen, mens den pågældende har opholdt sig i udlandet.

7. Anvendelse af kilder og agenter

7.1. Retsgrundlaget

Det skal indledningsvist bemærkes, at ordet ”kilde” i efterretningsterminologi omfatter såvel den, som blot leverer oplysninger (meddeler), som en person, der er decideret agent. Reglerne for politiets anvendelse af agenter fremgår af retsplejelovens §§ 754 a-e, mens de almindelige regler for politiets afhøring af ikke-sigtede personer er gældende i relation til meddelere.

En agent er en person, der ved politiets mellemkomst, påvirker de omstændigheder under hvilke hovedmandens lovovertrædelse kommer til at fremtræde, på en sådan måde, at politiet kan afsløre lovovertrædelsen og om fornødent sikre sig bevis i sagen. Agenten er på den måde en person der mere eller mindre aktivt deltager i forberedelsen eller iværksættelsen af en forbrydelse, hvorved han i straffelovens forstand objektivt set medvirker, jf. straffelovens § 23.

Politiet kan efter forud indhentet retskendelse, anvende agenter, når der foreligger en begrundet mistanke om en forestående lovovertrædelse (mistankekravet) og anvendelsen af en agent skal være af afgørende betydning for efterforskningen (indikationskravet) af en lovovertrædelse, der kan straffes med fængsel i mindst 6 år (kriminalitetskravet). Endelig må agenten ikke bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed (provokationsforbudet).

Som udgangspunkt er det kun polititjenestemænd, der kan optræde som agenter. Anvendelse af civile agenter er dog tilladt i visse særlige tilfælde, hvor den civile persons bistand er yderst beskeden i forhold til lovovertrædelsen. Den civile agent er således særligt tænkt anvendt i forbindelse med

efterforskning af alvorlig narkotikakriminalitet, hvor man vil kunne anvende en civil person til bestilling af en vareprøve.

Det fremgår af retsplejelovens § 754 e, at ovennævnte regler ikke finder anvendelse ved efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12, §§ 111-115 og 118, hvilket med andre ord vil sige, at reglerne ikke finder anvendelse for efterforskning foretaget af Politiets Efterretningstjeneste. Tjenesten har således en helt anden og videre adgang til at benytte sig af agenter, herunder også civile agenter. Det betyder blandt andet, at efterretningstjenesten ikke behøver rettens godkendelse ved anvendelse af civile agenter.

Selvom bestemmelsen i retsplejelovens § 754 e har karakter af at være en generel undtagelsesbestemmelse, antages det imidlertid, at enkelte af de undtagne bestemmelser alligevel finder anvendelse på ulovbestemt grundlag. Dette gør sig således gældende for så vidt angår det tidligere omtalte provokationsforbud, ligesom tjenestens anvendelse af civile agenter alene må finde sted, såfremt der foreligger tilstrækkeligt grundlag herfor, altså at en lovovertrædelse er iværksat eller under forberedelse, jf. det tidligere omtalte mistankekrav.

7.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Anvendelsen af kilder antager med de senere års udvikling i trusselsbilledet en stadig mere central placering i Politiets Efterretningstjenestes overvågning af og efterforskning mod tjenestens målpersoner. Hvor identifikationen af fjenderne tidligere i al væsentlighed gav sig selv og opgaven derfor mest bestod i at følge deres aktiviteter uden selv at blive afdækket, ligger udfordringen nu mere i selve identifikationen af ikke bare de konkrete fjender, men også – henset netop til vanskelighederne med denne identifikation – de miljøer og de faktorer, som fører til udviklingen mod fjendtliggørelse. I håndteringen af et så komplekst og diffust trusselsbillede, som det vores samfund i dag står over for, er det af afgørende betydning, at Politiets Efterretningstjeneste – ud over de redskaber, som tjenesten i øvrigt råder over – er i kontakt med personer, der kan hjælpe med at målrette tjenestens aktiviteter mod de rette personer.

Kilderne kan således henlede tjenestens opmærksomhed på konkrete personer og de kommunikationsmidler, de anvender (som herefter kan gøres til genstand for teknisk indhentning). Kilden vil endvidere – alt efter de konkrete omstændigheder i øvrigt – kunne sortere i de oplysninger, som kilden blive bekendt med, ligesom kilden er i besiddelse af en referenceramme og en viden i øvrigt, der gør det muligt at bearbejde og fortolke kildeinformationen i videre omfang end f.eks. information tilvejebragt gennem teknisk indhentning. Kilden vil med andre ord kunne udbygge de indsamlede oplysninger med opklarende eller forklarende bemærkninger eller på anden måde supplere de indsamlede oplysninger, således at deres anvendelighed i efterforskningen øges. Det vil endog ofte

være muligt at ”taske” kilder til at søge konkrete spørgsmål belyst nærmere og dermed målrette efterforskningen meget nøje mod helt konkrete problemstillinger.

Anvendelsen af kilder indgår derfor som et meget væsentligt element i fokuseringen af tjenestens efterforskning, dels i relation til kendskabet til de handlinger, som foretages eller planlægges, dels i relation til afgrænsningen af den kreds af personer, som er involveret eller til identifikation af miljøer eller steder, hvor der vurderes at være grobund for terrorisme. Erfaringen gennem de seneste år viser således også, at humane kilder er af tiltagende vigtighed for efterretningstjenestens mulighed for at målrette efterforskningen i sager vedrørende terror og det kan helt generelt anføres, at kilderne betydning for tjenestens arbejde er svær at overvurdere.

Som situationen er i dag, har Politiets Efterretningstjeneste kun i begrænset omfang mulighed for at honorere kilder, da det efter praksis er forudsætningen, at tjenesten i al væsentlighed alene dækker de omkostninger, der har været forbundet med indhentelse af oplysninger til brug for efterforskningen. Betaling sker således som udgangspunkt på baggrund af en konkret vurdering af, hvilke udgifter, herunder tabt arbejdsfortjeneste, som kilden måtte have haft.

32. Arbejdsgruppen anbefaler, at Politiets Efterretningstjeneste i højere grad end det tidligere har været tilfældet – i tillæg til inddækning af udgifter eller tab – kan honorere kilder for det arbejde, de udfører for tjenesten, herunder for den personlige risiko de løber i den forbindelse.

En sådan honorering vil tillige kunne omfatte mere eller mindre ”fast aflønning”. Afgørende vil i den forbindelse være kildens personlige karakter, samt en nærmere vurdering af den sikkerhedsrisiko, der vil være forbundet med en sådan aflønning.

Det bør endvidere være muligt for tjenesten at udbetale en bonus til en kilde, der eksempelvis inden for meget kort tid kan skaffe afgørende oplysninger til brug for en intensiveret efterforskning.

Det bemærkes i den forbindelse, at hvis en kilde yder en tidskrævende og for politiet betydelig indsats i forbindelse med f.eks. infiltrering af en kriminel organisation, vil det ofte ikke være muligt for den pågældende at fastholde sin almindelige indtægt. Såfremt tjenesten ikke kan tilbyde en øget økonomisk kompensation, består der således også en vis risiko for, at vedkommende som følge heraf opgiver at stille sin hjælp til rådighed.

Det bemærkes, at der til en udvidelse af mulighederne for i videre omfang at kunne imødekomme kilder økonomisk, hører en forpligtelse for tjenesten til løbende at være opmærksom på, om kildens indsats kan måle sig med den honorering, som den pågældende modtager.

Det bemærkes, at der samlet set vil være tale om relativt små beløb samt, at efterretningstjenestens afholdelse af sådanne udgifter er undergivet bevillingsmæssig kontrol, idet der udover den almindelige revision af politiets regnskaber tillige foretages en særlig revision af en del af tjenestens regnskaber, hvilken indebærer en mere fuldstændig revision af udgifterne og ikke blot en stikprøvevis kontrol af bilagene som ved den almindelige revision. Denne særlige revision foretages af en særligt beskikket medarbejder i Rigsrevisionen, der bistås af en af Justitsministeriets kasseinspektører. Den særligt beskikkede medarbejder redegør over for rigsrevisor for den udførte revision. Over for statsrevisorerne rapporteres der kun i klassificeret form, hvis særlige forhold undtagelsesvis nødvendiggør dette. På den måde føres der således allerede nu en indgående ekstern kontrol med blandt andet den del af tjenestens udgifter, der vedrører dækning af kilders omkostninger.

8. Videoovervågning

8.1. Retsgrundlaget

De almindelige regler om videoovervågning (privates og offentlige myndigheders adgang til at foretage tv-overvågning) findes i TV-overvågningsloven samt i straffeloven og persondataloven.

TV-overvågningsloven

Privates adgang til at foretage tv-overvågning er reguleret ved tv-overvågningsloven. Det følger heraf, at private som hovedregel ikke må foretage tv-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel.

Der findes herudover en række særregler, som regulerer visse private selskabers adgang til at foretage tv-overvågning af gade, vej og lignende områder, som benyttes til almindelig færdsel, herunder eksempelvis i lov om Sund og Bælt Holding A/S, der giver Storebælts- og Øresundsforbindelserne adgang til at foretage og opbevare tv-overvågning på broforbindelserne.

TV-overvågningsloven omfatter ikke blot tilfælde, hvor overvågningen er forbundet med optagelse af billeder på tv-bånd, film eller lignende medie, men også hvor overvågningen alene har karakter af en umiddelbar iagttagelse på en skærm.

Private erhvervsvirksomheder kan imidlertid lovligt foretage tv-overvågning af tankstationer, fabriksområder, overdækkede butikcentre og lignende steder, selvom tv-overvågningen tillige måtte omfatte almindelige færdselsområder. Endvidere er overvågning af egne indgange, facader, indhegninger eller lignende tilladt, hvis overvågningen ikke er forbundet med (systematisk) optagelse af billeder på tv-bånd eller lignende. Det er også tilladt at foretage tv-overvågning af pengeautomater, vekselaugemater og pengetransporter, såfremt overvågningen er indrettet således, at den alene er rettet mod personer, som befinder sig i umiddelbar nærhed af automaten eller køretøjet.

Private, der foretager tv-overvågning af steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang, eller af arbejdspladser, skal ved skiltning eller på anden tydelig måde give oplysning herom.

Tv-overvågning, der forestås af offentlige myndigheder – herunder politiet som forvaltningsmyndighed – er ikke omfattet af forbudet. Offentlige myndigheders adgang til at foretage tv-overvågning af offentligt tilgængelige steder er derimod reguleret af almindelige forvaltningsretlige principper. Politiet og andre offentlige myndigheder er således forpligtet til – også i forbindelse med tv-overvågning – blandt andet at udøve god forvaltningsskik, varetage saglige hensyn og sikre proportionalitet i forvaltningsudøvelsen.

I det omfang offentlige myndigheder foretager tv-overvågning af steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang, eller af arbejdspladser, gælder kravet om skiltning. Dette gælder imidlertid ikke tv-overvågning, der foretages af retshåndhævende myndigheder, politiet og kriminalforsorgen, eller med henblik på beskyttelse af militære anlæg.

Justitsministeriet nedsatte i oktober 2004 et udvalg, der skal overveje spørgsmålet om en eventuel udvidelse af privates adgang til tv-overvågning og samspillet mellem tv-overvågningsloven og persondataloven.

Straffeloven

Offentlige myndigheders og privates adgang til at foretage tv-overvågning kan i øvrigt konkret være begrænset af straffelovens bestemmelser om fredskrænkelser mv., herunder blandt andet af straffelovens § 264 a, hvorefter det er strafbart uberettiget at fotografere personer, som befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted. Det vil sige, at tv-overvågning af veje, pladser, offentlige transportmidler eller butikker som udgangspunkt – allerede af denne grund – ikke vil være omfattet af bestemmelsen, da der som udgangspunkt er tale om frit tilgængelige steder.

Politiets adgang til inden for strafferetsplejen at foretage observation, herunder skjult tv-overvågning, af et ikke frit tilgængeligt sted, som led i en strafferetlig efterforskning, er reguleret i retsplejelovens § 791 a. Det følger heraf, at politiet i forbindelse med konkrete efterforskninger – alt efter overvågningens karakter – kan være forpligtet til at forelægge spørgsmålet om observation for retten med henblik på at opnå rettens tilladelse til efterforskningsskridtet.

Udenfor bestemmelsens anvendelsesområde falder derimod åbenlyse fotograferinger eller iagttagelse af personer på frit tilgængelige steder med eller uden anvendelse af optisk udstyr. Politiet kan således eksempelvis foretage fotografering under demonstrationer. Politiet vil ligeledes kunne foretage en mere systematisk tv-overvågning af frit tilgængelige områder, hvor der ofte er uro, dog under hensyntagen til det almindelige proportionalitetsprincip.

Endvidere er utilsigtede observationer af et ikke frit tilgængeligt område i forbindelse med observationer med optisk udstyr af et frit tilgængeligt område ikke omfattet af retsplejelovens krav om retskendelse. Politiets tv-overvågning af områder med almindelig færdsel vil således som udgangspunkt ikke kræve rettens tilladelse.

Persondataloven

Tv-overvågning vil endvidere kunne være omfattet af visse af de generelle regler i persondataloven. Digital tv-overvågning kan således være omfattet af persondataloven, uanset om overvågningen foretages af offentlige myndigheder eller af private. Analog tv-overvågning, hvor optagelserne opbevares systematisk, kan være omfattet, hvis behandlingen udføres for private. Både tv-overvågning med og uden optagelse/opbevaring er omfattet.

Loven vedrører således både offentlige myndigheder og private. For begge grupper gælder en række krav om saglighed, proportionalitet, behandling og rettigheder mv.

Med hensyn til offentlige myndigheders indsamling af oplysninger gennem tv-overvågning antages det i Datatilsynets praksis, at indsamlingen som udgangspunkt tjener et sagligt formål, når den foretages med henblik på at forebygge kriminalitet, skabe tryghed og af trafikale hensyn.

Persondataloven finder i sin helhed ikke anvendelse for behandlinger, der udføres for efterretnings-tjenesterne, jf. lovens § 2, stk. 11.

Politiets adgang til udlevering af offentlig og anden tv-overvågning

Det må som udgangspunkt antages, at politiet – i forbindelse med konkrete efterforskninger – kun sjældent modtager afslag på en anmodning om frivillig udlevering eller tilladelse til gennemsyn af tv-overvågning. Der synes således ikke generelt at være lovgivningsmæssige forhold, der forhindrer frivillig udlevering af sådant materiale til politiet.

Domstolene kan imidlertid efter anmodning fra politiet efter reglerne i retsplejelovens kapitel 74 om edition ved kendelse pålægge personer eller virksomheder, som foretager tv-overvågning, at udlevere nærmere angivet overvågningsmateriale, når anmodningen fremsættes som led i en strafferetlig efterforskning, og materialet må antages at kunne tjene som bevis. Politiet har herudover adgang til – såfremt øjemedet ellers skønnes at ville forspildes – at begære overvågningsmateriale udleveret uden rettens forudgående kendelse herom. Indgrebet skal herefter alene forelægges retten efter begæring fra den part, som har udleveret materialet.

For så vidt angår udlevering af tv-overvågningsmateriale fra andre offentlige myndigheder er spørgsmålet reguleret af de almindelige bestemmelser i forvaltningslovens § 28 – og almindelige forvaltningsretlige principper – samt i et vist omfang af persondataloven.

Forvaltningslovens § 28 indeholder retningslinier for, i hvilket omfang de almindelige offentlige bestemmelser om tavshedspligt mv. hindrer videregivelse af fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed.

Det må som det klare udgangspunkt antages, at almindelig offentlig tv-overvågning ikke indeholder oplysninger af fortrolig karakter, som omfattes af bestemmelsen i forvaltningslovens § 28. Forvaltningsmyndigheder, som foretager tv-overvågning, vil derfor som hovedregel kunne udlevere relevant overvågningsmateriale til politiet under hensyntagen til almindelige forvaltningsretlige principper.

8.2. Nuværende anvendelse af tv-overvågning af offentligt tilgængelige områder

Tv-overvågning af centrale trafikknudepunkter og dele af den offentlige transport

Transport- og Energiministeriet har efter anmodning fra arbejdsgruppen tilvejebragt et overblik over den nuværende anvendelse af tv-overvågning af offentligt tilgængelige områder relateret til centrale trafikknudepunkter og dele af den offentlige transport. Der er væsentlige forskelle med hensyn til valg af overvågningsteknik, opbevaringstid og det primære formål med overvågningen.

Følgende kan dog mere overordnet anføres om den eksisterende tv-overvågning af offentligt tilgængelige områder relateret til centrale trafikknudepunkter og dele af den offentlige transport:

På de store broforbindelser – Storebæltsforbindelsen og Øresundsforbindelsen – foretages tv-overvågning af hensyn til afgørelse af eventuelle betalings spørgsmål samt den løbende overvågning af færdselssituationen. Vejdirektoratet foretager endvidere tv-overvågning af en række nærmere udvalgte vejstrækninger primært med henblik på varetagelse af direktoratets færdselsmæssige opgaver. Visse af optagelserne er offentligt tilgængelige på Vejdirektoratets hjemmeside.

Herudover er der som led i de generelle sikkerhedsforanstaltninger vedrørende flytrafik og lufthavne etableret tv-overvågning af udvalgte dele af de danske lufthavne, og – som følge af reglerne om terrorsikring af havnefaciliteter mv. – af danske havne, som betjener nærmere angivne former for skibstrafik.

Der foretages endvidere i en vis udstrækning tv-overvågning af tog- og metrosystemerne – såvel i togene som på tog- og metrostationer.

Busserne i hovedstadsområdet er i en vis udstrækning indrettet med udstyr til tv-overvågning, primært med henblik på at virke tryghedsskabende og forebygge kriminalitet begået mod passagerer og chauffører samt danne grundlag for efterforskning af sager om hærværk.

Politiet foretager i et vist omfang tv-overvågning af centrale pladser og steder, hvor dette vurderes som værende særligt påkrævet af hensyn til forebyggelse og opklaring af kriminalitet.

Tv-overvågning af andre offentligt tilgængelige områder

Der foretages endvidere i et ukendt omfang tv-overvågning af en række områder, hvor der drives erhvervsvirksomhed, herunder eksempelvis tankstationer og overdækkede butikcentre, uanset at overvågningen også delvis omfatter områder, hvor der er almindelig offentlig færdsel. Dette gælder også den overvågning, der foretages ved pengeautomater, pengetransporter, i hyrevogne og ved indgangspartier til offentlige og private bygninger.

8.3. Arbejdsgruppens overvejelser

Der skal indledningsvis peges på nogle generelle overvejelser om behovet for øget tv-overvågning af frit tilgængelige steder, idet det bemærkes, at arbejdsgruppens anbefalinger – henset til det igangværende udvalgsarbejde vedrørende eventuel udvidelse af privates adgang til tv-overvågning – ikke vil berøre kriterierne for etablering af privat tv-overvågning.

Offentlige myndigheders adgang til at foretage tv-overvågning af frit tilgængelige steder er i dag alene begrænset af almindelige forvaltningsretlige principper blandt andet om saglighed og proportionalitet samt af persondataloven.

Baggrunden for de nugældende regler er en afvejning af på den ene side hensynet til privatlivets fred, herunder beskyttelse mod unødige og uforholdsmæssige indgreb i den personlige frihed og fred, og på den anden side samfundets legitime behov for – og forpligtelse til – at varetage en række kriminalpræventive og sikkerhedsmæssige opgaver.

Det findes som led i den generelt intensiverede indsats vedrørende forebyggelse og efterforskning af terrorisme – navnlig set i lyset af erfaringerne fra terrorangrebet i London i juli 2005 – nødvendigt, at inddrage konkrete overvejelser om øget tv-overvågning af steder, hvor der jævnligt færdes eller samles større menneskemængder, og som derfor vurderes at kunne være udsat for en generelt

forhøjet risiko for at blive genstand for en terrorhandling eller anden væsentlig forstyrrelse af den offentlige orden og sikkerhed.

Det findes på baggrund af politiets almindelige efterforskningsmæssige erfaringer, og herunder som nævnt særligt de britiske myndigheders erfaringer fra efterforskningen af terrorangrebene i London, sandsynliggjort, at tv-overvågning generelt vil være et egnet og effektivt middel i bekæmpelsen af terror.

Mest tydeligt har dette vist sig i forbindelse med efterforskningen af konkrete terrorangreb. Det må imidlertid også antages, at en øget tv-overvågning af offentligt tilgængelige steder alt andet lige vil kunne øge samfundets generelle muligheder for at kunne forebygge terrorangreb eller andre trusler mod den offentlige orden og sikkerhed.

Som eksempler på steder, hvor en intensiveret tv-overvågning kunne have betydning, kan nævnes større centrale pladser, væsentlige trafikknudepunkter, herunder eksempelvis Københavns Hovedbanegård, Nørreport og andre centrale stationer, Metroen, Storebælts- og Øresundsforbindelserne, turistattraktioner, forlystelsesparker, koncertsteder, stadioner, indkøbscentre mv. For en række af disse steders vedkommende vil der – som det også fremgår ovenfor – allerede være etableret tv-overvågning af forskellig art, men der vil også være steder af den nævnte karakter, hvor tv-overvågning enten ikke er etableret, eller hvor den etablerede tv-overvågning er utilstrækkelig.

33. *Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilvejebringes mulighed for øget og forbedret tv-overvågning af centrale pladser, væsentlige trafikknudepunkter og andre steder, hvor der jævnligt færdes eller samles større menneskemængde:*

- *Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilvejebringes hjemmel til, at kommuner efter forelæggelse for politiet kan foretage tv-overvågning på frit tilgængelige steder i kriminalitetsforebyggende øjemed.*
- *Endvidere anbefaler arbejdsgruppen, at politiet kan henstille til offentlige myndigheder og private at udnytte deres muligheder for at foretage tv-overvågning. Det forudsættes, at sådanne henstillinger navnlig anvendes, hvor den pågældende tv-overvågning er af betydning for terrorbekæmpelsen.*
- *Endelig anbefaler arbejdsgruppen, at der skabes mulighed for, at politiet kan meddele offentlige myndigheder og private pålæg om, at en allerede etableret eller planlagt tv-overvågning skal overholde nogle nærmere angivne krav med hensyn til optagelsernes kvalitet, opbevaring mv.*

34. *Arbejdsgruppen anbefaler, at de relevante myndigheder indleder en intensiveret undersøgelse af de teknologiske muligheder for – på særligt udvalgte steder – at kunne etablere helt eller delvist automatiserede overvågningsfunktioner, herunder*

navnlig anvendelsen af systemer, der kan aflæse biometriske data relateret til genkendelse af konkrete personer eller adfærdsmønstre. En sådan undersøgelse skal omfatte varetagelse af hensynet til privatlivets fred, databeskyttelse mv.

9. Muligheden for udlevering af terrormistænkte

9.1. Retsgrundlaget

I forbindelse med anti-terrorpakken blev der bl.a. gennemført en række ændringer i den danske udleveringslov.

Den væsentligste ændring bestod i en ophævelse af udleveringslovens (hidtidige) forbud mod udlevering af danske statsborgere. Formålet med ændringen var at skabe hjemmel til, at danske statsborgere, når visse betingelser er opfyldt, kan udleveres til strafforfølgning i udlandet. Baggrunden herfor var – og er – at retsforfølgning som udgangspunkt bør ske der, hvor kriminaliteten er begået, da det ofte kan være forbundet med store – og til tider uoverstigelige – vanskeligheder under en straffesag i Danmark at føre beviser for kriminalitet begået i udlandet, når vidner og/eller beviser ikke befinder sig i Danmark.

Med den pågældende ændring af udleveringsloven blev der således indført en øget mulighed for at strafforfølge personer i den stat, hvor lovovertrædelsen er begået.

Udlevering til andre lande end EU-medlemsstater

For så vidt angår udlevering til strafforfølgning i andre lande end EU-medlemsstaterne, kan Justitsministeren på grundlag af en overenskomst med en stat uden for Den Europæiske Union fastsætte, at danske statsborgere kan udleveres til strafforfølgning i den pågældende stat, 1) hvis den pågældende i de sidste 2 år forud for den strafbare handling har haft bopæl i den stat, hvortil udlevering ønskes, og en handling, der svarer til den lovovertrædelse, for hvilken der søges udlevering, efter dansk ret kan straffes med fængsel i mindst 1 år, eller 2) hvis handlingen efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 4 år. Er der ikke indgået en sådan overenskomst, kan justitsministeren træffe beslutning om udlevering af en dansk statsborger til strafforfølgning, hvis de ovenfor nævnte betingelser i øvrigt er opfyldt og særlige hensyn til retshåndhævelsen taler derfor.

Hvornår der foreligger særlige hensyn til retshåndhævelsen, som taler for udlevering af en dansk statsborger til en stat, som Danmark ikke har indgået overenskomst med, vil bero på en konkret vurdering af, hvornår hensynet til at beskytte danske statsborgere mod udlevering bør vige for den almindelige interesse i, at lovovertrædelser pådømmes.

Udlevering af en udlænding til strafforfølgning i en stat uden for EU kan som udgangspunkt kunne ske, hvis handlingen efter dansk ret straffes med fængsel i mindst 1 år.

Udlevering af en person til strafforfølgning i en stat uden for EU vil således som udgangspunkt kunne ske, hvis de grundlæggende betingelser i udleveringsloven er opfyldt. Udlevering må dog ikke finde sted, hvis det på grund af særlige omstændigheder må antages, at sigtelsen savner tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag. Endvidere følger det af loven, at udlevering ikke må finde sted for militære lovovertrædelser. Er der fare for, at den pågældende efter udleveringen vil blive udsat for forfølgelse på grund af sin afstamning, sit tilhørsforhold til en bestemt befolkningsgruppe, sin religiøse eller politiske opfattelse eller i øvrigt på grund af politiske forhold, eller er der fare for, at den pågældende vil blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, vil udlevering ligeledes ikke kunne ske. Herudover kan udlevering ikke finde sted, hvis udlevering vil være uforeneligt med humanitære hensyn, hvis den pågældende allerede er dømt, frifundet mv. i Danmark for den pågældende handling, eller hvis strafansvaret for handlingen ville være forældet efter dansk ret.

Der kan som udgangspunkt ikke ske udlevering til strafforfølgning for politiske lovovertrædelser. Om en lovovertrædelse er politisk afhænger af en konkret helhedsvurdering, hvorved der navnlig lægges vægt på arten af den eller de interesser, der er krænket ved lovovertrædelse, og på gerningsmandens motiv.

Som led i et styrket internationalt samarbejde om bekæmpelse af terrorisme er det imidlertid inden for de senere år fundet nødvendigt at fravige forbuddet mod udlevering for politiske lovovertrædelser. Udlevering til strafforfølgning for politiske lovovertrædelser vil således – i det omfang betingelserne for udlevering i øvrigt er opfyldt – kunne ske, når handlingen er omfattet af den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme (som ændret ved ændringsprotokol af 15. maj 2003), FN-konventionen til bekæmpelse af terrorbombning eller FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme.

Hertil kommer, at det må antages at følge af statutterne for de internationale tribunaler til pådømmelse af krigsforbrydelser i henholdsvis det tidligere Jugoslavien og i Rwanda – som er vedtaget af FN's sikkerhedsråd – at FN's medlemsstater ikke kan nægte udlevering til tribunalerne med henvisning til, at handlingen betragtes som en politisk forbrydelse. Danmark er endvidere efter lov om Den Internationale Straffedomstol (jf. lov nr. 342 af 16. maj 2001) afskåret fra at nægte udlevering til strafforfølgning ved denne domstol under henvisning til, at handlingen betragtes som en politisk forbrydelse.

Det bemærkes, at Danmark ud over de ovennævnte internationale tribunaler og Den Internationale Straffedomstol har overenskomst om udlevering med de lande, der som Danmark har ratificeret

Europarådets konvention af 13. december 1957 om udlevering (og de dertilhørende to tillægsprotokoller). Konventionen er tiltrådt af 46 lande. Endvidere har Danmark indgået bilaterale aftaler om udlevering til strafforfølgning med henholdsvis USA og Canada, ligesom der foreligger en gensidig noteudveksling med Australien om, at der imellem Danmark og Australien er mulighed for udlevering.

Udleveringsloven indeholder ikke generelle frister for behandlingen af begæringer om udlevering til stater uden for EU. Det følger imidlertid af lovens § 19, at en person, der er efterlyst af myndighederne i en stat uden for EU, skal løslades, hvis ikke den formelle anmodning om udlevering af den pågældende er modtaget senest 30 dage efter anholdelsen. Endvidere bestemmer lovens § 17, at varetægtsfængsling med henblik på at sikre, at en beslutning om udlevering kan gennemføres, skal ophæves, hvis udleveringen ikke har fundet sted inden for 30 dage efter, at der foreligger en endelig afgørelse om udlevering. De nævnte frister kan dog i særlige tilfælde forlænges af retten.

Det kan oplyses, at Justitsministeriet i perioden 12. september 2001 til 1. september 2005 har modtaget én anmodning fra en stat (Marokko), som Danmark ikke har en udleveringsoverenskomst med, om at udlevere en person mistænkt for terror. Der fandtes ikke grundlag for at udlevere den pågældende, idet der var utilstrækkelige oplysninger om grundlaget for anmodningen om udlevering.

Forenklet procedure for udlevering mellem EU-medlemsstaterne

Med henblik på at indføre en udvidet adgang til og forenklet procedure for udlevering mellem EU-medlemsstaterne blev der ved lov nr. 433 af 10. juni 2003 indført en udvidet adgang til og forenklet procedure for udlevering af såvel danske statsborgere som udlændinge til strafforfølgning i andre EU-medlemsstater – den såkaldte europæiske arrestordre. Reglerne om udlevering til strafforfølgning inden for EU indebærer, at der – når en række nærmere betingelser er opfyldt – er pligt til at udlevere en person til en anden EU-medlemsstat.

Når det gælder udlevering til strafforfølgning i andre EU-medlemsstater, følger det af udleveringslovens § 18 d, at Justitsministeriets afgørelse om, hvorvidt der kan ske udlevering, skal træffes snarest og så vidt muligt inden 10 dage efter, at den, der begæres udleveret, er anholdt her i landet eller har meddelt samtykke til udleveringen. Justitsministeriets beslutning træffes på grundlag af den af politiet iværksatte undersøgelse, der er nødvendig for at afgøre, om betingelserne for udlevering er opfyldt. Indbringes Justitsministeriets beslutning om udlevering for retten, skal rettens endelige afgørelse så vidt muligt afsiges inden 60 dage efter anholdelsen af den pågældende her i landet. Udleveringen skal i givet fald gennemføres snarest og så vidt muligt inden 10 dage efter, at der foreligger en endelig afgørelse.

Det kan oplyses, at Justitsministeriet i perioden 12. september 2001 til 1. september 2005 har modtaget én anmodning fra en anden EU-medlemsstat (Frankrig) om udlevering af en person med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom for handlinger med forbindelse til terrorisme, og at Justitsministeriet har truffet afgørelse om, at den pågældende kan udleveres.

9.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen har overvejet, om der bør søges indgået flere bilaterale overenskomster med henblik på at sikre, at terrormistænkte kan udleveres, hvis Danmark modtager en anmodning herom, og grundlaget herfor i øvrigt er til stede.

Som det er fremgået af afsnit 9.1, åbner udleveringsloven mulighed for, at personer, som mistænkes for at have begået strafbart forhold i et andet land, kan udleveres dertil, uanset om der er indgået en (formel) udleveringsaftale mellem det pågældende land og Danmark.

Justitsministeriet har endvidere oplyst over for arbejdsgruppen, at i overensstemmelse hermed administreres udleveringsloven således, at man fra dansk side ikke stiller krav om en formel aftale for at udlevere en person til strafforfølgning i et andet land (uden for EU). Der stilles dog i praksis almindeligvis fra dansk side krav om såkaldt gensidighed, det vil sige, at det pågældende land erklærer, at landet vil være indstillet på at imødekomme en lignende udleveringsbegæring fra danske myndigheder uden at stille krav om en formel udleveringsaftale.

Justitsministeriet har som nævnt i perioden fra den 12. september 2001 til den 1. september 2005 alene modtaget én sådan anmodning om at udlevere en person mistænkt for terror.

Justitsministeriet finder på den anførte baggrund ikke, at der består et praktisk behov for – ud over den række af internationale samarbejdsaftaler, der allerede findes på området – at søge at indgå et formaliseret bilateralt samarbejde om udlevering af terrormistænkte mv. med andre lande. Justitsministeriet vil dog naturligvis løbende være opmærksom på, om der måtte opstå et sådan behov.

På denne baggrund anbefaler arbejdsgruppen ikke, at der på nuværende tidspunkt bør søges indgået yderligere bilaterale overenskomster om udlevering af terrormistænkte.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet, om der bør opstilles kortere frister for myndighedernes behandling af en udleveringsanmodning af terrormistænkte, end hvad der allerede følger af udleveringsloven.

Det fremgår heraf, at Justitsministeriet så vidt muligt skal træffe afgørelse om, hvorvidt der kan ske udlevering, inden 10 dage efter, at den, der begæres udleveret, er anholdt her i landet, hvis et andet

EU-land har begæret den pågældende udleveret. Hertil kommer, at en varetægtsfængsling med henblik på at sikre, at en beslutning om udlevering kan gennemføres, som udgangspunkt skal ophæves, hvis udleveringen ikke har fundet sted inden for 30 dage efter, at der foreligger en endelig afgørelse om udlevering. I de tilfælde, hvor en person er varetægtsfængslet i forbindelse med en efterlysning og anmodning om udlevering af den pågældende til strafforfølgning – hvilket må antages at ville være tilfældet, hvis den pågældende mistænkes for terrorhandlinger – vil der efter de gældende regler i udleveringsloven sammenholdt med retsplejelovens almindelige bestemmelse om proportionalitet i forbindelse med varetægtsfængsling således skulle foretages en hurtig behandling af anmodningen om udlevering også i de tilfælde, der er ikke er omfattet af den særlige procedure for udlevering mellem EU-medlemsstaterne.

Som det fremgår, gælder der – for så vidt angår udlevering til strafforfølgning i andre EU-medlemsstater – allerede i dag korte frister for politiets, Justitsministeriets og domstolenes behandling af en anmodning om udlevering samt i givet fald for gennemførelse af udleveringen.

Det er Justitsministeriets vurdering, at det ikke vil være realistisk at behandle anmodninger om udlevering af terrormistænkte mv. til andre EU-medlemsstater inden for kortere frister end de, der allerede følger af udleveringsloven. Disse frister i udleveringsloven hviler på den fælles forståelse blandt EU-medlemsstaterne, som den europæiske arrestordre er udtryk for. På den baggrund er det arbejdsgruppens opfattelse, at der ikke bør fastsættes særlige frister for behandlingen af udleveringssager vedrørende personer, der mistænkes for terrorhandlinger.

Kapitel 4: Udlændinges ophold i Danmark

1. Asyl- og udvisningsreglerne

1.1. Udelukkelse, inddragelse af opholdstilladelse og udvisning

1.1.1. Retsgrundlaget

Udlændingelovens regler om udelukkelse, inddragelse af opholdstilladelse og udvisning

En udlænding kan ikke gives opholdstilladelse, hvis

- udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed,
- udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, eller
- udlændingen anses for omfattet af artikel 1 F i FN's flygtningekonvention.

Udtrykket fare for statens sikkerhed omfatter især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder), men formuleringen udelukker ikke, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning. Det må på baggrund af bestemmelsens ordlyd sammenholdt med den tilsvarende terminologi i straffelovens kapitel 12 og 13 antages, at bestemmelsen ikke omfatter fremmede magters sikkerhed.

Udtrykket en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed omfatter bl.a. tilfælde, hvor en udlænding ved sin planlægning af, tilskyndelse til eller aktive deltagelse i en voldelig demonstration må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed, uden at der herved dog er fare for statens sikkerhed. Endvidere omfatter bestemmelsen tilskyndelse til anvendelse af biologiske, kemiske eller nukleare våben eller kampstoffer. Det er antaget, at bestemmelsen også omfatter tilfælde, hvor der først og fremmest er tale om trusler mod et andet lands offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, hvis truslen mere indirekte indebærer en trussel mod den danske offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Artikel 1 F i FN's flygtningekonvention omfatter bl.a. personer, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at de har deltaget i terrorhandlinger i form af flykapring, drab eller lemlæstelse.

Endvidere kan en udlænding udelukkes fra opholdstilladelse, hvis udlændingen uden for landet har eller må antages at have begået forbrydelser mod statens sikkerhed eller andre alvorlige forbrydelser.

Opholdstilladelse meddeles for 1-3 år ad gangen med mulighed for varigt ophold (bl.a. ved asyl og familiesammenføring) eller med henblik på midlertidigt ophold (bl.a. ved opholdstilladelse som studerende og arbejdstagere). En opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold forlænges, medmindre der er grundlag for at inddrage tilladelsen. En opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold kan forlænges, hvis betingelserne for meddelelse af tilladelsen fortsat er til stede.

En opholdstilladelse kan inddrages, når udlændingen har opnået opholdstilladelsen ved svig, eller hvis der foreligger oplysninger om forhold, som ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse, jf. bl.a. de anførte grunde ovenfor. Det gælder også, selvom udlændingen har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse. De nævnte bestemmelser om inddragelse omfatter også udlændinge, der på tidspunktet for bestemmelse indførelse havde opholdstilladelse i Danmark.

Udlændingestyrelsen kan udvise en udlænding, hvis den pågældende anses for en fare for statens sikkerhed eller for en alvorlig trussel mod den offentlige orden m.v. Dette gælder uanset varigheden af udlændingens ophold i Danmark. Udlændinge dømt for forbrydelser mod statens sikkerhed m.v. kan udvises ved dommen.

Udlændingeloven indeholder et forbud mod refoulement, der indebærer, at ingen udlænding må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Herudover må en udlænding ikke – medmindre denne med rimelig grund må anses for en fare for statens sikkerhed eller efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet – udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer asylrelevant forfølgelse, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

I sager om inddragelse og udvisning skal udlændingemyndighederne altid vurdere, om inddragelsen/udvisningen må antages at virke særlig belastende bl.a. på grund af udlændingens tilknytning til det danske samfund og udlændingens tilknytning til herboende personer, herunder hensynet til familiens enhed.

Sikkerhedsvurdering

Af udlændingeloven fremgår, at integrationsministeren til brug for behandlingen af en sag efter loven på baggrund af en indstilling fra justitsministeren vurderer, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Denne vurdering lægges til grund ved afgørelse af sagen.

I praksis foretages vurderingen af, om en udlænding er til fare for statens sikkerhed, i første omgang af efterretningstjenesterne.

Politiets Efterretningstjeneste kan af egen drift, hvis den får kendskab til en udlænding, som må anses for en fare for statens sikkerhed, tage initiativ til, at justitsministeren til brug for integrationsministerens vurdering indstiller, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed. Herudover kan udlændingemyndighederne, hvis der er konkret anledning dertil, anmode Politiets Efterretningstjeneste om at vurdere, om der er grundlag for at tage initiativ til, at justitsministeren til brug for integrationsministerens vurdering indstiller, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

Politiets Efterretningstjeneste er ikke forpligtet til at videregive oplysninger om, at en udlænding er til fare for statens sikkerhed, idet Politiets Efterretningstjeneste eller Forsvarets Efterretningstjeneste kan være i besiddelse af oplysninger, som på den ene side nok kan have betydning for behandlingen af en udlændingesag, men som af hensyn til f.eks. statens sikkerhed eller fremmede magter helt bør hemmeligholdes. Der er af disse grunde ikke pligt til over for justitsministeren at rejse en sag om udelukkelse eller inddragelse af en opholdstilladelse. Hvis det må antages, at det forhold, at en udlænding meddeles afslag på en ansøgning om visum eller opholdstilladelse, vil kunne skade efterretningstjenesternes virksomhed – herunder efterforskninger af konkrete sager eller hensynet til beskyttelsen af kilder – fordi den pågældende udlænding herved gøres bekendt med, at der efterforskes mod den pågældende, har justitsministeren således ikke pligt til over for integrationsministeren at indstille, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed.

I sager om meddelelse af indfødsret vurderer Politiets Efterretningstjeneste, om udlændingen kan være en fare for statens sikkerhed. Efter udlændingeloven skal Politiets Efterretningstjeneste som nævnt vurdere, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Det forhold, at en udlænding meddeles afslag på en ansøgning om indfødsret betyder, at den pågældende ikke for tiden kan opnå indfødsret. Afslaget påvirker derimod ikke umiddelbart den pågældendes ret til at opholde sig her i landet, jf. den nævnte forskel i kriterierne for Politiets Efterretningstjenestes sikkerhedsvurdering i udlændingesager og i sager om indfødsret.

Særligt om imamer

Der findes i udlændingeloven en særlig bestemmelse om opholdstilladelse til religiøse forkyndere.

Der kan ikke meddeles opholdstilladelse som religiøs forkynder, hvis der er grund til at antage, at udlændingen vil udgøre en trussel mod den offentlige tryghed, den offentlige orden, sundheden, sædeligheden eller andres rettigheder og pligter.

En religiøs forkynder kan få inddraget sin opholdstilladelse, hvis den pågældende idømmes straf af bøde eller fængsel for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller en række

andre nærmere angivne bestemmelser, herunder straffelovens § 140 om forhånelse af noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds troslærdomme eller gudsdyrkelse og racismebestemmelsen i straffelovens § 266 b.

En sådan dom vil være til hinder for, at udlændingen på ny meddeles opholdstilladelse som religiøs forkynder, idet udlændingen herefter må antages at ville udgøre en trussel mod den offentlige tryghed, orden m.v. Dommen vil derimod ikke nødvendigvis være til hinder for, at den pågældende meddeles opholdstilladelse på et andet grundlag, idet der ikke i tilknytning til andre opholdsbestemmelser, f.eks. om familiesammenføring, arbejdstagere og studerende, findes et tilsvarende vandelkrav.

1.1.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Udlændingelovens regler om udelukkelse, inddragelse af opholdstilladelse og udvisning

Udlændingeloven indeholder, som det nærmere er gennemgået ovenfor, en række regler om nægtelse m.v. af opholdstilladelse i tilfælde, hvor en udlænding må anses for at være til fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel for den offentlige orden mv., eller hvor den pågældende har eller må antages at have begået alvorlig kriminalitet.

Derimod er der ikke i dag regler i udlændingeloven med hensyn til udlændinge, der uden for disse tilfælde udviser demokratifjendtlig adfærd eller modarbejder grundlæggende vestlige værdinormer.

Der har gennem de senere år i stigende omfang været tegn på, at der også i demokratiske europæiske samfund som det danske kan udvikles antidemokratisk funderede bevægelser, der på grundlag af frihedsrettighederne åbent arbejder for at erstatte demokrati og grundlæggende demokratiske værdinormer med religiøst styre.

Der er derfor efter arbejdsgruppens opfattelse anledning til at se på, om der gennem den udlændingeretlige regulering kan tages initiativer med henblik på at modvirke de tendenser, sådanne antidemokratiske bevægelser er udtryk for. Arbejdsgruppen har ikke fundet grundlag for at overveje ændringer i de eksisterende kompetenceforhold mellem udlændingemyndighederne og efterretnings-tjenesterne.

Terrorismebestemmelsen i straffelovens § 114, stk. 1, omfatter personer, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller at undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæg-

gende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer, begår en af flere nærmere angivne grove forbrydelser, herunder manddrab, grov vold, grove våbenlovsovertrædelser og brandstiftelse. I straffelovens §§ 114a og 114b er kriminaliseret økonomisk støtte og medvirken til de af § 114, stk. 1, omfattede handlinger.

En supplerende udlænderretlig regulering bør tage sigte på handlinger, der uden at være omfattet af straffeloven har de i straffelovens § 114, stk. 1, nævnte demokratifjendtlige formål, herunder at destabilisere et lands grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer mv.

Der kan være tale om gennem internetsider, radioprogrammer, bogudgivelser eller løbesedler m.v. at agitere for afskaffelse af demokratiet eller grundlæggende demokratiske værdinormer. Der kan endvidere være tale om medlemskab af eller deltagelse i foreninger, forsamlinger eller andre grupperinger, der arbejder med de nævnte formål for øje.

35. Arbejdsgruppen anbefaler, at udlændinge, som gennem tale, skrift eller handlinger har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer, bør begrænses i deres adgang til Danmark. Det samme gælder udlændinge, som ikke aktuelt udviser sådan adfærd, men om hvem der er alvorlig grund til at frygte, at de efter at have sikret sig ophold i Danmark, vil gøre sig skyldig heri. Der bør over for studerende og arbejdstagere og lignende indføres en bestemmelse i udlændingeloven herom. Som følge af Danmarks internationale forpligtelser i flygtninge- og familiesammenføringsager, bør bestemmelsen ikke omfatte disse persongrupper.

36. Arbejdsgruppen anbefaler, at udlændinge, som gennem tale, skrift eller handlinger har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer, som udgangspunkt ikke skal have forlænget en meddelt opholdstilladelse. Der bør tillige indføres en bestemmelse for studerende og arbejdstagere o.lign i udlændingeloven herom. Som følge af Danmarks internationale forpligtelser i flygtninge- og familiesammenføringsager bør bestemmelsen ikke omfatte disse persongrupper.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet, om den omhandlede udemokratiske adfærd tillige bør kunne få den konsekvens, at en meddelt opholdstilladelse inddrages.

Den omhandlede adfærd vil som udgangspunkt ikke være kriminaliseret, og der er heller ikke tale om en adfærd, der vurderes som værende en fare for eller alvorlig trussel mod statens sikkerhed m.v.

En proportionalitetsafvejning – herunder ikke mindst i relation til indgreb i den menneskeretlige beskyttelse af retten til privatliv og familieliv – vil på denne baggrund normalt føre til, at sådan adfærd ikke vil være tilstrækkelig til at bringe et lovligt ophold i Danmark til ophør. Arbejdsgruppen finder derfor ikke, at der er det fornødne juridiske grundlag for en generel bestemmelse om inddragelse af opholdstilladelse på dette område.

Såvel den nærmere formulering som den praktiske anvendelse af de anbefalede bestemmelser skal afpasses nøje i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder Flygtningekonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det indebærer, at bestemmelserne som anført ovenfor bør sigte på udlændinge, som søger eller er kommet her til landet som studerende eller arbejdstagere o.lign.

Særligt om imamer

Som det fremgår af afsnit 1.1.1, findes der i udlændingeloven en særlig bestemmelse om opholdstilladelse til religiøse forkyndere. Der kan dog ikke meddeles opholdstilladelse som religiøs forkynder, hvis der er grund til at antage, at udlændingen vil udgøre en trussel mod den offentlige tryghed, den offentlige orden, sundheden, sædeligheden eller andres rettigheder og pligter.

En religiøs forkynder kan få inddraget sin opholdstilladelse, hvis den pågældende idømmes straf af bøde eller fængsel for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller en række andre nærmere angivne bestemmelser, herunder straffelovens § 140 om forhånelse af noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds troslærdomme eller gudsdyrkelse og racismebestemmelsen i straffelovens § 266 b. En sådan dom vil være til hinder for, at udlændingen på ny meddeles opholdstilladelse som religiøs forkynder, idet udlændingen herefter må antages at ville udgøre en trussel mod den offentlige tryghed, orden m.v. Dommen vil derimod ikke nødvendigvis være til hinder for, at den pågældende meddeles opholdstilladelse på et andet grundlag, idet der ikke i tilknytning til andre opholdsbestemmelser, f.eks. om familiesammenføring, arbejdstagere og studerende, findes et tilsvarende vandelskrav.

Arbejdsgruppen har derfor overvejet, om der bør indføres særlige udvisningsregler for religiøse forkyndere og fundet, at der bør indføres sådanne regler for at modvirke, at religiøse forkyndere, der er anset for at være en trussel mod den offentlige tryghed og orden mv. og derfor har fået inddraget deres opholdstilladelse som forkyndere, opnår opholdstilladelse på et andet grundlag, f.eks. som studerende eller arbejdstagere.

- 37. Arbejdsgruppen anbefaler, at der indføres særlige udvisningsregler for religiøse forkyndere, således at religiøse forkyndere, der får inddraget deres opholdstilladel-*

se i medfør af de særlige bestemmelser herom, tillige udvises med et indrejseforbud.

1.2. Stramninger over for personer på tålt ophold?

1.2.1. Retsgrundlaget

Ved en afgørelse om udelukkelse, inddragelse og udvisning skal det vurderes, om udlændingen vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

Kan udlændingen af denne grund ikke henvises til at tage ophold i et andet land, men af sikkerhedsmæssige årsager heller ikke meddeles opholdstilladelse i Danmark, vil den pågældende være her i landet på såkaldt tålt ophold.

I disse sager skal det hvert halve år vurderes, om der fortsat er forhold, der indebærer, at den pågældende ikke kan udsendes.

Udlændingeloven indeholder – efter skærperinger gennemført i 2002, 2003 og 2004 – mulighed for at iværksætte forskellige udsendelsesforanstaltninger med henblik på at motivere personer uden lovligt ophold i Danmark til at medvirke til udrejsen. Foranstaltningerne kan – nævnt i stigende intensitet – være rådgivning, indskærpelse af udrejsepligten, anbringelse på Center Sandholm og fratagelse af kontante ydelser, meldepligt samt frihedsberøvelse. Der er herunder regler med særligt sigte på personer på tålt ophold.

Udlændinge på tålt ophold skal som udgangspunkt anbringes på Center Sandholm. Center Sandholm udgør et indhegnet område med døgnbemandet politivagt. Anbringelse på Center Sandholm er ikke en frihedsberøvelse, og de anbragte har mulighed for at forlade området. Under ophold på Center Sandholm vil de pågældende udlændinge få kost og logi, men være afskåret fra kontante ydelser.

Udlændinge i udsendelsesposition anbragt på Center Sandholm kan pålægges meldepligt med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted. Der er ikke i udlændingeloven særlige begrænsninger med hensyn til, hvor ofte udlændinge efter pålægget skal melde sig, og det kan f.eks. være dagligt eller et par gange om ugen. I praksis anses formålet med meldepligten oftest opfyldt ved, at de pågældende skal melde sig en gang om ugen.

Udlændinge i udsendelsesposition kan endvidere frihedsberøves. Frihedsberøvelse kan anvendes som et generelt udsendelsesfremmende instrument i tilfælde, hvor de mindre indgribende foranstaltninger konkret ikke viser sig at have den tilsigtede motivationsfremmende effekt i forhold til at formå udlændingen til at medvirke til udrejsen. Den tidsmæssige udstrækning af en frihedsberøvelse er begrænset af almindelige principper om proportionalitet, i praksis navnlig i forhold til udsen-

delsesperspektivet. Med hensyn til personer på tålt ophold vil der ofte ikke aktuelt være noget udsendelsesperspektiv, og mulighederne for at frihedsberøve som et udsendelsesfremmende instrument er derfor i disse sager begrænsede. Der gælder dog i forhold til personer på tålt ophold en skærpet pligt til at overveje frihedsberøvelse, idet et enkelt tilfælde af manglende overholdelse af meldepligten skal give Rigspolitechefen anledning til at overveje at frihedsberøve den pågældende.

1.2.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen har overvejet, om det i tilslutningen til de foranstaltninger, der er beskrevet ovenfor – herunder anbringelse på Center Sandholm, meldepligt samt frihedsberøvelse – er behov for yderligere reaktionsmuligheder i relation til en begrænsning af udlændingens bevægelsesfrihed, herunder således at udlændinge, der vurderes at kunne være til fare for statens sikkerhed mv., meddeles forbud mod at tage ophold visse steder.

Det bemærkes indledningsvist, at aktiviteter, der vurderes at udgøre en overtrædelse af straffelovens regler om terrorisme, efter omstændighederne vil kunne mødes med tungere straffeprocessuelle indgreb, som f.eks. varetægtsfængsling, der mere effektivt (for en tid) vil kunne hindre den pågældendes aktiviteter i relation til bestemte steder.

Hertil kommer det forhold, at regelfastsættelse på dette område skal vurderes nøje i relation til en række centrale frihedsrettigheder fastsat i grundloven og EMRK, herunder reglerne om religionsfrihed, personlig frihed, ytringsfriheden, forsamlingsfriheden, retten til et privatliv og retten til frit at vælge opholdssted, jf. Højesterets bemærkninger i U 1999.1798 H, der er refereret i kapitel 3, afsnit 6.2.

Udenlandske erfaringer med en reaktionsmulighed, som den ovenfor anførte, har vist sig at være af meget begrænset operativ værdi, ligesom den ressourceanvendelse, som er forbundet med overvågning og administration af et sådant forbud, er ganske betydelig.

Arbejdsgruppen konstaterer på denne baggrund, at det ikke på nuværende tidspunkt kan anbefales at indføre regler, der yderligere kan begrænse bevægelsesfriheden for de nævnte udlændinge.

Der henvises i øvrigt til arbejdsgruppens bemærkninger i kapitel 3, afsnit 6.2.

1.3. Det internationale samarbejde

Arbejdsgruppen har drøftet, om der på nuværende tidspunkt bør indføres regler om biometriske visa for indrejsende fra visse lande.

Der arbejdes i EU-regi med regler, der indebærer, at der påføres biometriske kendetegn, dvs. fotografi og fingeraftryk, på Schengen-visumstickere og på den ensartede opholdstilladelse, som udstedes af EU-medlemsstaterne til tredjelandsstatsborgere. Formålet er at imødegå misbrug med visum og opholdstilladelser. Arbejdet omfatter optagelse af fingeraftryk ved udstedelse af visum og opholdstilladelser samt oprettelse af et informationssystem til udveksling af oplysninger.

Arbejdsgruppen finder, at overvejelser med hensyn til biometri bør afvente udfaldet af det igangværende arbejde i EU-regi. Endvidere anbefaler arbejdsgruppen, at det i forlængelse af dette arbejde overvejes f.eks. i samarbejde med UNHCR at oprette en database med biometriske kendetegn for alle, der er udelukket fra asyl, herunder som følge af terrorhandlinger.

Der arbejdes i såvel EU-regi som nationalt for at styrke grundlaget for at udsende udlændinge med ulovligt ophold ved at indgå aftaler med 3. lande om at tilbagetage egne statsborgere.

Med hensyn til udlændinge på tålt ophold vil sådanne aftaler kunne have betydning, hvis der fra de pågældende lande opnås en garanti med indbygget kontrolmekanisme for, at udlændingene ikke vil blive udsat for umenneskelige overgreb ved en tilbagevenden, og hvis asylmyndighederne mener at kunne lægge denne garanti til grund ved en (fornyet) vurdering af asylspørgsmålet. Det kan føre til, at en afgørelse om, at en udlænding, der er anset som en fare for statens sikkerhed og derfor er udelukket fra asyl men som i første omgang er blevet henvist til såkaldt tålt ophold her i landet, fordi han risikerede overgreb, vil kunne sendes tilbage. Afgørelsen herom vil henhøre under asylmyndighederne – i sidste ende Flygtningenævnet.

Arbejdsgruppen finder, at Danmark som led i såvel internationale som nationale initiativer for at udsende udlændinge med ulovligt ophold bør have fokus på muligheden for at tilvejebringe grundlag for tvangsmæssig udsendelse på vilkår, der kan medvirke til at begrænse antallet af udlændinge, der har tålt ophold her i landet.

2. Opnåelse og fratagelse af dansk indfødsret

Efter grundlovens § 44, stk. 1, sker naturalisation ved lov, og de nærmere betingelser for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation er fastlagt ved et forlig mellem et bredt flertal af Folketingets partier.

Ansøgere, der er idømt udvisning for bestandig eller idømt ubetinget frihedsstraf i 2 år eller derover, kan ikke optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Straf i kortere tid giver karenstid af en vis nærmere angiven længde afhængigt af den konkrete udmålte straf. Det har ikke i sig selv nogen særlig betydning, om der er tale om straf for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens

kapitel 12 eller 13. Der er også i disse tilfælde den konkret udmålte straf, der er afgørende for muligheden for at opnå indfødsret.

Efter indfødsretsloven kan den, der i forbindelse med sin erhvervelse af dansk indfødsret har udvist svigagtigt forhold, herunder ved forsætligt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger eller fortie relevante oplysninger, ved dom fratages indfødsretten, hvis det udviste forhold har været bestemmende for erhvervelsen.

Herudover er det muligt ved dom at fratage en person dansk indfødsret, hvis den pågældende dømmes for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Det bemærkes, at FN-konventionen af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed, som Danmark har ratificeret den 6. juni 1977, indeholder et forbud mod at fratage nogen person statsborgerretten, hvis sådan fratagelse ville gøre den pågældende statsløs.

Dog kan de kontraherende stater ved erklæring bibeholde lovgivning om at fratage statsborgerret og dermed gøre en person statsløs i tilfælde af en for statens livsvigtige interesser særdeles skadelig adfærd.

Denne undtagelse kan ikke længere finde anvendelse, jf. udtrykket ”bibeholde”, og ny lovgivning om fratagelse af statsborgerskab må derfor ikke medføre, at nogen bliver statsløs.

Når UK har kunnet foretage udvisning og fratagelse af statsborgerskab for britiske statsborgere med statsløshed til følge, skyldes det, at UK havde en sådan bestemmelse og ved ratifikation af FN-konventionen erklærede at ville bibeholde denne bestemmelse.

Kapitel 5: Det civile beredskab

1. Indledning

Et velfungerende og fleksibelt beredskab kan afhjælpe og afbøde konsekvenserne af et terrorangreb gennem en effektiv redningsindsats, brandslukning, afmontering af sprængstoffer eller adgang til den rigtige medicin og behandling i tilfælde af kemiske eller biologiske angreb. Samtidig er en forebyggende indsats nødvendig bl.a. ved at øge sikkerheden på udsatte steder med fly- og togtrafik og andre steder, hvor mange mennesker færdes. Et godt beredskab kan både gøre landet mere robust og mindre attraktivt som mål for en terrorhandling – og dermed mindske risikoen.

Der er de senere år taget en lang række initiativer i forhold til at styrke beredskabet. Disse tiltag er gennemført eller under gennemførelse. Arbejdsgruppens behandling af emnet har således fokuseret på behov for supplerende tiltag, som kan bidrage til en yderlig styrkelse af beredskabet.

2. Udviklingen i beredskabet

Initiativer efter 11. september 2001

På baggrund af angrebene i USA i 2001 blev det vurderet, at der kunne være behov for en afhjælpende indsats, der rækker ud over det eksisterende danske beredskab. Muligheden for terrorangreb med risiko for store civile tab f.eks. angreb med kemiske midler, biologiske våben eller ved angreb på nukleare anlæg var baggrunden for, at Beredskabsstyrelsen fik tilført ca. 50 mio. kr. til at øge både det statslige og det kommunale redningsberedskabs kapacitet. Samtidig blev der bevilget ca. 14 mio. kr. for at styrke beredskabet på Statens Serum Institut mod biologiske terrorangreb.

Redningsberedskabet blev styrket gennem anskaffelse af særligt redningsudstyr, udstyr til kemikalieberedskab samt ved forbedring af den tværgående kommunikation mellem alle involverede myndigheder i store redningsindsatser. Der er ligeledes anskaffet et mobilt ledelses- og kommunikationsmodul (LKM), der giver bedre muligheder for at kunne lede og koordinere indsatsen ved de mere sjældne, store og komplekse hændelser. LKM er udrustet med alle tekniske hjælpemidler (IT, radiokommunikation, politiradio, telefon, satellittelefon, telefax, digitale kort over Danmark etc.). LKM er placeret på beredskabscenteret i Næstved. Der er samtidig anskaffet fem mindre kommunikationsmoduler, der er placeret med et på hvert af de fem statslige beredskabscentre med udrykningsvagt.

Efteruddannelse af holdledere i det statslige og kommunale redningsberedskab med særligt sigte på terrorhandlinger og en styrket øvelsesindsats med udgangspunkt i store og komplekse indsatssituationer er gennemført.

Beredskabsstyrelsens nukleare beredskab blev moderniseret, ligesom Beredskabsstyrelsens kemikalieberedskabsvagt blev styrket.

På Statens Serum Institut etableredes Center for Biologisk Beredskab, der skal koordinere aktiviteterne vedr. biologiske kampstoffer og biologisk terrorisme i krisesituationer. Der er herunder etableret døgnbemandede indsatshold til prøvetagning og analyse samt indgået aftale med et klasse 4-sikkerhedslaboratorium i udlandet med henblik på analyse af muligt kampstof. Endelig er der etableret et EU-varslingsystem (Health Security Committee's Rapid Alert System – Biological and Chemical Attacks and Threats).

Et yderligere led i tilpasningen af det samlede krisestyringssystem er den nationale beredskabsplan, som blev udarbejdet af Forsvarskommandoen, Rigspolitichefen og Beredskabsstyrelsen efter terrorangrebene i USA den 11. september 2001. Formålet var at få udarbejdet en beredskabsplan, der kan bidrage til at skabe overblik over det samlede nationale beredskabs opbygning og ansvar. Planen blev afprøvet under en krisestyringsøvelse i november 2003.

Den nationale beredskabsplan er retningsgivende for den nødvendige videre planlægning ved de forskellige ansvarlige myndigheder på alle niveauer samt for uddannelses- og øvelsesvirksomhed. Et centralt element er introduktionen af nationale beredskabsniveauer med det formål at styrke koordination og kommunikation. Den reviderede nationale beredskabsplan vil på ny blive afprøvet under en planlagt national krisestyringsøvelse, der afholdes i november 2005.

Sårbarhedsudredningen 2004

Med den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2002 blev det besluttet at nedsætte et bredt sammensat udvalg, der skulle udarbejde en national sårbarhedsudredning med henblik på at skabe et overblik over samfundets sårbarhed og beredskab. Sårbarhedsudredningen blev offentliggjort af regeringen den 20. januar 2004. Udredningens konklusion var, at Danmark har et velfungerende beredskab og en velfungerende krisestyringsorganisation. Men udredningen påviser samtidig, at det nye asymmetriske, dynamiske og uforudsigelige trusselsbillede stiller øgede krav til beredskabets samlede omstillingsevne og koordination.

Sårbarheder kan opstå, hvor beredskabet ikke i nødvendig grad matcher udviklingen i risici, f.eks. når centrale systemer er afhængige af andre systemer – f.eks. el-forsyning - herhjemme eller i udlandet. Samtidig gør f.eks. udviklingen i rejsemønstre og mediedækning, at problemer langt fra

Danmark hurtigt kan få betydning herhjemme. Sårbarheder kan også være utilstrækkelig sikkerhed og planlægning ved indretning af f.eks. kemisk industri og infrastruktur samt mangelfuld viden om og sammenhæng mellem planlægningen på tværs af sektorer.

Der er en række anbefalinger i udredningen. Blandt de centrale er en anbefaling om løbende og koordineret overvågning og vurdering af samfundets sårbarhed og en løbende opfølgning på væsentlige konstaterede sårbarheder. Dette kan bl.a. ske ved anvendelse af indikatorer for tidlig varsling, systematisk dataindsamling og analyse af relevante informationer samt anvendelse af efterretningsmæssige trusselsvurderinger. Der anbefales en større koordination af myndighedernes beredskabsplanlægningssystemer, øget øvelsesaktivitet, øget fokus på koordination mellem nationalt og internationalt beredskabssamarbejde samt en øget målretning af vidensindsamling, analyse og forskning i samfundets sikkerhed og sårbarhed. På baggrund heraf er der nedsat en række koordinationsfora.

Ressortoverførsel af beredskabsområdet og ændret fokus for forsvaret

Som påpeget i sårbarhedsudredningen er der behov for at øge helhedstænkningen vedrørende beredskab, og det bliver en vigtig udfordring i tiden fremover. Ændringerne i de sikkerhedspolitiske forhold betyder, at det ikke længere altid giver mening at sondre mellem militære og civile trusler men i stedet at fokusere på samfundets samlede beredskab. Beredskabsområdet blev pr. 1. februar 2004 overført fra indenrigs- og sundhedsministerens til forsvarsministerens ressort. Herefter er en stor del af de fornødne kompetencer og kapaciteter til at varetage opgaverne vedrørende samfundets beredskab (totalforsvaret) samlet under Forsvarsministeriet. Der er herved skabt grundlag for en mere koordineret udnyttelse af samfundets beredskabsressourcer samt et styrket samspil mellem de civile og militære dele. Målet er at sikre et sammenhængende beredskab, der kan forebygge, begrænse og afhjælpe skader ved alle slags ulykker og katastrofer, herunder krigs- eller terrorhandlinger rettet mod Danmark.

Regeringens politik for beredskabet i Danmark 2005

Som opfølgning på National Sårbarhedsudredning offentliggjorde regeringen den 9. juni 2005 sin overordnede politik for beredskabsområdet med overskriften: "Et robust og sikkert samfund – regeringens politik for beredskabet i Danmark". Her fastsættes de overordnede retningslinier for det videre arbejde med at forebygge større ulykker og katastrofer samt håndtere større hændelser og konsekvenserne heraf. Det fremgår, at regeringen vil styrke koordinationen af den operative indsats på alle niveauer såvel nationalt som internationalt, prioritere forebyggelse højt for at mindske samfundets sårbarhed og dermed øge robustheden, især inden for el-, tele-, IT- og transportområdet, styrke beredskabsplanlægningen med særlig fokus på den dertil knyttede kommunikation i krisesituationer.

Den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse

Det fremgår endvidere, at regeringen vil fastholde Danmarks velfungerende indsatsberedskab og løbende justere dette, så det til stadighed matcher samfundsudviklingen, herunder videreudvikle uddannelse og øvelser inden for beredskabsområdet samt satse mere målrettet på vidensopbygning og analyse.

Endelig fremgår det, at regeringen mere aktivt vil inddrage den internationale udvikling og internationalt samarbejde i det samlede beredskabsarbejde samt udbygge og videreudvikle beredskabet mod CBRN-hændelser (kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare hændelser).

I fortsættelse heraf er det besluttet yderligt at integrere det statslige redningsberedskab og forsvaret på de områder, hvor det er relevant, at etablere et fælles CBRN-institut, at etablere en national operativ og en international operativ stab, at forberede etablering af et nyt landsdækkende radiokommunikationssystem samt videreudvikle uddannelser og øvelser.

Status for disse tiltag på beredskabsområdet er:

Den nationale operative stab

Den nationale operative stab har som sin hovedopgave at varetage koordinationsopgaver i forbindelse med større hændelser og katastrofer, herunder terrorhandlinger i Danmark, der ikke kan løses inden for de enkelte regioners ressourcer samt opgaver, som omfatter flere samtidige hændelser i forskellige regioner og landsdele, og hvor der opstår behov for koordinering på nationalt plan. Stabens helt centrale opgave vil være at skabe overblik over en given situation med henblik på at tilvejebringe et relevant beslutningsgrundlag for de sektoransvarlige og skabe grundlag for den fornødne koordination og prioritering af både opgaveløsning og ressourcer samt med henblik på forelæggelse for relevante beslutningstagere. Den nationale operative stab består af Rigspolitiet, Forsvarskommandoen og Beredskabsstyrelsen samt – afhængig af den konkrete indsats – andre aktører, der indkaldes på ad hoc basis. Som udgangspunkt er det rigspolitichefen, der har ledelsen af den nationale operative stab.

Den internationale operative stab

I tilfælde af katastrofer og større ulykker f.eks. naturkatastrofer, epidemier, terrorhandlinger og ekstraordinært store trafikulykker i udlandet kan den internationale operative stab aktiveres for at bistå berørte danskere. Formålet med samarbejdet i den internationale operative stab er at koordinere og prioritere anvendelsen af de givne ressourcer for at bistå berørte danskere hurtigt og effektivt. Den internationale operative stab består som udgangspunkt af de mest berørte myndigheder og kan efter behov udvides med andre offentlige eller private aktører. Udenrigsministeriet er formand for staben og forestår også ledelsen af den danske indsats på katastrofe- eller ulykkestedet. Der kan efter behov udsendes udrykningshold til en forstærket indsats på katastrofe- eller ulykkestedet. Den interna-

tionale operative stab blev aktiveret i forbindelse med bombesprængningerne i London den 7. juli 2005 og i Sharm-el-Sheik den 23. juli 2005

Landsdækkende radiokommunikation

For så vidt angår etablering af et nyt landsdækkende digitalt radiokommunikationssystem fremgår det af regeringsgrundlaget, at for at sikre effektiv radiokommunikation i forbindelse med ekstraordinære indsatser som følge af terrorisme, naturkatastrofer eller ulykker vil regeringen, inden for rammerne af forsvarsforliget, sikre etablering af et effektivt radiokommunikationsnet og anskaffelse af radioudstyr. Regeringen vil samtidig sikre anskaffelse af tilsvarende radioudstyr til politiet inden for rammerne af den kommende flerårsaftale for politiet. På den baggrund er der nedsat et tværministerielt udvalg under Rigspolitiets formandskab, der skal udarbejde et beslutningsoplæg med forslag til en teknisk løsning af det tværsektorielle radiokommunikationsbehov mellem beredskabsmyndighederne. Oplægget skal forelægges regeringen i begyndelsen af 2006.

CBRN-institut

Beredskabet over for de fleste hændelser er det samme, uanset om de er forårsaget af tekniske uheld, naturkatastrofer eller terror. En eksplosion, der er forårsaget af en ulykke, vil grundlæggende kræve det samme beredskab som en eksplosion, der er forårsaget af terror. Hændelser med kemiske, biologiske, radiologisk eller nukleare stoffer (CBRN) kræver dog særlige modforholdsregler, som er specifikke for netop disse stoffer, og som ikke nødvendigvis har relevans for andre hændelser. Udviklingen i terrortruslen gør, at Danmark også må tage højde for mulige terroranslag med disse midler.

Det fremgår af regeringens politik for beredskabet, at der også fremover skal være fokus på at videreudvikle kapaciteter til at kunne håndtere anslag eller forurening med CBRN-midler. Ved håndtering forstås i denne sammenhæng både rådgivning om, analyse af og rensning efter de farlige stoffer. Eksempelvis kan nævnes, at der i gennem mange år jævnligt er foretaget rensning af fiskefartøjer for kemiske kampstoffer i forbindelse med opfiskning af dumpet ammunition i Østersøen, mens der på det biologiske område har manglet et sådant beredskab.

Der er etableret et Center for Biologisk Beredskab i 2001, og der er bl.a. udarbejdet en plan for at håndtere et eventuelt angreb med koppevirus.

Regeringen har besluttet at etablere et fælles CBRN-institut, der varetager alle CBRN-specialopgaver relateret til sikkerhedsmæssige trusler. Herved sikres der en klar og entydig indgang til CBRN-ekspertfunktionernes ressourcer i krisesituationer. Instituttet skal have ansvaret for at videreudvikle CBRN-området i relation til det aktuelle og forudseelige trusselsbillede. Endvidere skal instituttet være dansk kontaktpunkt for udlandet, for så vidt angår CBRN-relaterede spørgsmål i

forbindelse med terrorhændelser, der involverer CBRN-stoffer. Dette vil samtidig sikre kommunikationen i en krisesituation. En plan for etableringen af instituttet skal foreligge februar 2006.

Regeringen har endvidere besluttet at fastholde fokus på udvikling af kapaciteter til at kunne håndtere anslag/forurening med CBRN-midler. Det handler især om at videreudvikle kapaciteter til modforanstaltninger og genopretning, herunder særligt på fødevarerområdet.

Uddannelse og øvelser

For at samfundet mere effektivt kan håndtere større ulykker og katastrofer, herunder terrorangreb, er det nødvendigt at forbedre den tværgående koordination, både for så vidt angår operativ skadestedsledelse og ved krisehåndtering mellem forskellige organisatoriske enheder, på forskellige niveauer og på tværs af ressortområder og sektorer.

Opgaverne vil i den forbindelse bl.a. bestå i at sikre mere optimal tværfaglig operativ skadestedsledelse, hvilket bl.a. kan ske ved fællesuddannelse med deltagelse fra de forskellige beredskabsaktører med henblik på at alle opnår en tværfaglig forståelse af forskellige enheders kompetencer og ansvarsområder.

I sårbarhedsudredningen anbefales det, at der fremover i højere grad på tværs af sektorområderne bør gennemføres systematiske øvelsesaktiviteter vedrørende større eller flere samtidige, uønskede hændelser. Der afholdes allerede nu en central krisestyringsøvelse hvert andet år, hvilket skønnes at være et passende niveau. Der kan ligeledes afholdes regionale krisestyringsøvelser hvert andet år. Der afholdes årligt fuld-skala øvelser ved både Øresunds- og Storebæltsforbindelserne, men der kan også være behov for at afholde fuld-skala øvelser i andre områder, der vurderes at være særligt sårbare over for terrorangreb.

3. Arbejdsgruppens overvejelser om status for det nationale beredskab

Som nævnt er der allerede taget en lang række initiativer på beredskabsområdet siden 11. september 2001. Arbejdsgruppen vurderer, at gennemførelsen af disse forslag vil medføre en styrkelse af det danske samfunds beredskab i tilfælde af en terroraktion. I gennemgangen af status for det nationale beredskab har Arbejdsgruppen drøftet enkelte supplerende tiltag. Disse forslag omfatter den overordnede koordinering af beredskabet i tilfælde af større ulykker, samt konkrete tiltag inden for indsatsberedskabet og de særlige indsatsberedskaber.

Beredskabet på skadestedet varetages i første række af de generelle indsatsberedskaber – såkaldte ”blå blink-beredskaber”, der udgøres af det kommunale redningsberedskab, den præhospitale indsats, herunder ambulanceberedskabet og politiet. Disse myndigheder har – eventuelt med bistand fra det statslige redningsberedskab – til opgave at tage sig af de umiddelbare konsekvenser for perso-

ner, ejendom og miljøet i tilfælde af et eventuelt terrorangreb, samt tilgrænsende funktioner, herunder alarmcentraler mv.

Herudover findes der en række særlige indsatsberedskaber på områder som f.eks. CBRN, hvor der på grund af særlige risici er behov for specialiserede beredskaber til beskyttelse af befolkningen, miljø mv. Der er således tale om en slags overbygningsberedskaber med specialiseret ekspertise, der kan støtte og rådgive og i et vist omfang bidrage med analyse- og indsatskapacitet. I forlængelse heraf har arbejdsgruppen ligeledes drøftet behovet for øget kontrol med farlige stoffer.

Infrastrukturberedskaberne skal sikre, at samfundets funktioner, som f.eks. el, tele, it og vand kan opretholdes og videreføres i tilfælde af ulykker mv. Der foregår allerede et omfattende arbejde på dette område, og det har således ikke været drøftet nærmere i arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen er bekendt med, at der netop er udarbejdet en rapport om beredskabet på it- og teleområdet.

Udover ovennævnte typer af beredskaber kan der i beredskabsmæssig sammenhæng på forskellige områder trækkes på øvrige indsatsressourcer fra forsvaret, herunder hjemmeværnet.

Den nationale operative stab

Ved et eventuelt terrorangreb i Danmark kan en landsdækkende og koordineret indsats være påkrævet i forhold til dels de politimæssige opgaver, dels de beredskabsmæssige opgaver, inden for rammerne af den nationale operative stab. Det er afgørende, at staben har de nødvendige kommunikations- og informationssystemer med henblik på at støtte denne indsats.

Rigspolitiet har foreslået arbejdsgruppen, at der etableres en kommandostation gennem en fysisk sammenlægning og teknisk modernisering af Rigspolitiets Ordenspolitistab, Rigspolitiets Kommunikationscenter og Aktionsstyrkens Kommandostade med henblik på sikre kommunikationsforbindelser mellem beredskabsmyndighederne, herunder Rigspolitiet, politiregionerne, politikredsene og udenlandske politimyndigheder. Et samlet og fuldt integreret kommunikations- og informationssystem vil blandt andet skulle indeholde status- og logsystem, elektroniske databaser med detaljerede oplysninger om lokale, regionale og nationale beredskabsobjekter, ressourcedatabase, adgang til relevante informationssystemer samt et geografisk informationssystem med adgang til relevante kort og luftfotos mv.

Arbejdsgruppen finder, at en forudsætning for at den nationale operative stab kan virke effektivt er, at staben råder over de nødvendige informationer, kommunikationsmidler mv.

- 38.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at Justitsministeriet snarest udarbejder et beslutningsgrundlag til regeringen om etablering af de nødvendige kommunikationsfaciliteter mv. til den nationale operative stab.*

Uddannelse og øvelser

Uddannelse og øvelser er forudsætningen for et effektivt samarbejde mellem beredskabsaktørerne.

Ved større ulykker og katastrofer vil der ofte være behov for at trække på beredskabsaktører fra flere forskellige sektorer. En mere optimal tværfaglig operativ skadestedsledelse kan fremmes gennem en fællesuddannelse for de forskellige beredskabsaktører. På den baggrund finder arbejdsgruppen, at der bør ske en videreudvikling af f.eks. indsatslederuddannelsen i forbindelse med håndtering af katastrofesituationer både for så vidt angår den operative ledelse og med hensyn til krisehåndteringen.

- 39.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at indsatslederuddannelsen styrkes i forhold til at varetage den tværfaglige operative skadestedsledelse.*

Krisestyringsøvelser er en forudsætning for en effektiv koordination af krisehåndteringen på forskellige niveauer og på tværs af ressortområder og sektorer. Der er en central krisestyringsøvelse hvert andet år, men der bør ligeledes afholdes regionale krisestyringsøvelser som minimum hvert andet år. Ligeledes bør der i større omfang afholdes fuld-skala øvelser i områder, der er særligt sårbare over for terrorangreb.

- 40.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at der afholdes regionale krisestyringsøvelser som minimum hvert andet år. Ligeledes bør der i større omfang afholdes fuld-skala øvelser i særligt sårbare områder.*

Indsatsberedskab

Redningsberedskabet består af det kommunale redningsberedskab og det statslige redningsberedskab. Redningsberedskabet har til formål at forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer, herunder terrorangreb eller overhængende fare herfor. Dette omfatter opgaver vedrørende brand og redning samt akutte uheld med farlige stoffer mv.

Redningsberedskabet er opdelt i tre niveauer. Det primære beredskab er placeret i kommunerne som niveau 1. På niveau 1 kan det kommunale redningsberedskab suppleres med mellemkommunal bistand. På niveau 2 kan det kommunale redningsberedskab assisteres primært med materielmæssige forstærkninger fra de kommunale støttepunktsstationer og fra Beredskabsstyrelsens statslige regio-

nale beredskabscentre. På niveau 3 ydes assistance fra de statslige regionale beredskabscentre dels ved mandskabskrævende og langvarige miljø- og redningsindsatser, dels ved indsatser, der kræver specialudstyr og specialuddannet mandskab. Assistance kan tillige ydes ved særlige brandindsatser.

Redningsberedskabets frivillige, der er integreret i det kommunale og det statslige redningsberedskab, kan assistere de kommunale og statslige redningsberedskaber i alle opgaver inden for brand, redning og miljø, herunder ved katastrofer. Der er endvidere etableret to særlige indsatsstyrker af statslige og kommunale frivillige (DFI øst i Hedehusene og DFI Vest i Herning), som med ca. 400 personer kan indsættes ved katastrofer over hele landet.

Endvidere råder det statslige redningsberedskab over den statslige mobiliseringsstyrke, som udgøres af 6.000 værnepligtige menige og befalingsmænd. Mobiliseringsstyrken er opdelt i to dele, hvoraf første del på 500 mand kan indsættes inden for 48 timer med henblik på indsats i katastrofetilfælde, der kræver ekstraordinært store mandskabsstyrker, jf. beredskabslovens § 54. Den anden del kræver noget længere klargøringsstid.

Politiet har den koordinerende ledelse af den samlede indsats ved større hændelser, der kræver indsats af flere myndigheder. Indsatsen strækker sig fra en eventuel planlægnings- og forberedelsesfase gennem indsatsfasen til funktionen slutter med reduceret beredskab, når den egentlige reetablerings- og genopbygningsfase indtræder.

Ved løsningen af politimæssige opgaver har politiet i en række situationer behov for bistand fra bl.a. forsvaret og hjemmeværnet. Det gælder særligt i situationer, hvor politiet ikke råder over tilstrækkelige ressourcer, herunder af materiel og personalemæssig art.

Politiet har også den koordinerende ledelse af arbejdet i de regionale stabe, der aktiveres ved hændelser, som kræver omfattende indsats af det samlede beredskab, ligesom det som udgangspunkt er rigspolitichefen, der har ledelsen af den nationale operative stab.

Den præhospitale indsats, herunder ambulanceberedskabet, er en del af amternes sygehusberedskab og indgår i sundhedsberedskabet, der også omfatter lægemiddelberedskabet og den kommunale sundhedsindsats samt de praktiserende læger.

Som led i udarbejdelsen af sårbarhedsudredningen blev der nedsat en underarbejdsgruppe vedr. sundhedsvæsenet. Her identificeredes bl.a. sårbarheder i forbindelse med for få intensive sengepladser, opklaring af sygdomsudbrud ved smitsomme eller andre overførbare sygdomme og mangel på visse lægemidler i særlige situationer.

Arbejdsgruppen har derfor anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om et bidrag vedrørende overvejelserne i sundhedsberedskabet. Ministeriets overvejelser er optrykt som bilag 4 til rapporten.

Arbejdsgruppen har især hæftet sig ved anbefalingerne vedrørende

- anskaffelse af en national laboratoriefacilitet, der inkluderer højeste grad af indeslutning (P4),
- sikkerhed for at alle regioner har en entydig indgang til sundhedsvæsenet og tillægges den operative ledelse og koordination af sundhedsvæsenets ressourcer i beredskabssituationer i form af et akut medicinsk koordinationscenter (AMK),
- behovet for intensive sengepladser
- forpligtelse for regionerne til at udsende en koordinerende læge til skadesteder af et vist omfang.

Imidlertid har arbejdsgruppen ikke haft mulighed for at forholde sig nærmere til disse overvejelser og anbefalinger inden for den givne tidsramme. Arbejdsgruppen finder det væsentligt for et samlet og velfungerende beredskab, at der sker en afklaring af de nævnte temaer.

41. Arbejdsgruppen anbefaler, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med de relevante myndigheder udarbejder beslutningsoplæg til regeringen om påkrævede ændringer i sundhedsberedskabet inden 1. marts 2006.

De særlige indsatsberedskaber

Atomberedskabet ledes af Beredskabsstyrelsen og omfatter det landsdækkende beredskab over for uheld i nukleare anlæg. Beredskabsstyrelsen er således tillagt den overordnede koordinerende ledelse, medens politiet har den koordinerende ledelse af den operative indsats. Forsvarsministeren fastsætter regler for redningsberedskabets organisation i tilfælde af uheld i nukleare anlæg, herunder om opgavefordelingen og samarbejdet mellem henholdsvis det statslige redningsberedskab og det kommunale redningsberedskab og med hensyn til redningsberedskabets virke i forhold til de øvrige myndigheder, der har opgaver i beredskabet. Beredskabsstyrelsen fører tilsyn med nukleare anlæg og varetager internationalt samarbejde samt forskning og udvikling på området.

Kemikalieberedskabet varetages af Beredskabsstyrelsen. Styrelsens Kemiske Laboratorium udfører analytisk-kemiske undersøgelser af ukendte stoffer og af farligt gods samt udfører undersøgelser af fyrværkeri med henblik på godkendelse. Styrelsen udarbejder endvidere informationsmateriale om farlige stoffer, herunder ”Førsteindsats ved kemikalieuheld” og ”Indsatskort for kemikalieuheld”. Endelig yder styrelsen rådgivning og opretholder i den forbindelse en døgnbemandet kemikaliebe-

redskabsvagt, som kan rykke ud og rådgive andre myndigheder i tilfælde af akutte uheld med farlige stoffer mv.

Det biologiske beredskab er placeret ved Center for Biologisk Beredskab (CBB) under Statens Serum Institut. CBB, der blev oprettet i oktober 2001, har siden været aktiveret ved flere formodede bioterrorhændelser. Til brug for andre beredskabsmyndigheder har CBB gjort information om de almindeligste biologiske kampstoffer (potentielt over hundrede forskellige agentia) tilgængelig på internettet. Beredskabet inddrager et stort antal offentlige myndigheder i overvågningsaktivitet, indsatsberedskab og modforanstaltninger, herunder bl.a. forsvaret og Beredskabsstyrelsen.

Ved begrundet mistanke om en bioterrorhændelse kan der udsendes et særligt prøvetagnings- og analysehold (SIBA) til gerningsstedet. De døgnbemandede indsatshold er sammensat af såvel civilt som militært personale. Ved udbrud af bioterror betingede sygdomme vil CBB som udgangspunkt blive alarmeret enten af direkte involveret sundhedspersonale eller af en embedslægeinstitution i kraft af det almindelige epidemiologiske overvågningsnetværk.

Det radiologiske beredskab skal forebygge utilsigtede hændelser med radioaktive stoffer. Statens Institut for Strålehygiejne under Sundhedsstyrelsen er den centrale myndighed for strålebeskyttelse. Der er etableret en vagtordning, så det døgnnet rundt er muligt at komme i kontakt med en strålehygiejnisk sagkyndig. I forbindelse hermed opretholdes en administrativ database. Heri registreres samtlige virksomheder/institutioner i Danmark, hvor godkendte radioaktive stoffer anvendes, til hvilket formål og i hvilke mængder.

Til brug for redningsberedskabets, politiets og miljømyndighedernes indsats er der i samarbejde mellem Statens Institut for Strålehygiejne, Rigspolitichefen, Beredskabsstyrelsen og Foreningen af Kommunale Beredskabschefer udarbejdet en vejledning, "Håndtering af uheld med radioaktive stoffer", som løbende revideres. Vejledningen dækker ikke de nukleare ulykker, der er omfattet af Beredskabsstyrelsens plan for det landsdækkende atomberedskab, men dog uheld i forbindelse med transport af nukleare materialer.

Kontrol med farlige stoffer

Generelt

En række farlige stoffer kan anvendes af terrorister til radiologiske, kemiske eller biologiske våben eller til sprængstoffer. Det er derfor naturligt at overveje, om der er behov for at skærpe kontrollen med salg og opbevaring af sådanne stoffer eller på anden måde begrænse tilgængeligheden til disse stoffer. I den forbindelse bør internationale kontrolregimer inddrages.

På den baggrund finder arbejdsgruppen det særdeles vigtigt at få afklaret om og hvordan det i givet fald kan forhindres, at en række farlige stoffer kan anskaffes til kriminelle formål, og om kontrollen hermed bør skærpes, herunder i forbindelse med transport af sådanne stoffer. Der bør tages udgangspunkt i en efterretningsmæssig og teknisk vurdering af, hvilke stoffer der er grundlag for at være særlig opmærksom på.

42. *Arbejdsgruppen anbefaler, at der nedsættes en arbejdsgruppe under Beredskabsstyrelsen med deltagelse af Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste og øvrige relevante myndigheder med henblik på at gennemføre en nærmere analyse af kontrollen med farlige stoffer og på den baggrund eventuelt foreslå nye eller yderligere kontrolforanstaltninger. Arbejdet skal være afsluttet senest den 1. maj 2006.*

Ammoniumnitrat

Med hensyn til ammoniumnitrat, som kan anvendes til fremstilling af improviserede sprængstoffer, forberedes der allerede en række initiativer – herunder lovændringer – som vil vanskeliggøre terroristers og andre kriminelles muligheder for at købe ammoniumnitratgødning med højt kvælstofindhold.

Politiets Efterretningstjeneste tog i sommeren 2003 initiativ til nedsættelse af en arbejdsgruppe med henblik på at belyse muligheden for at indføre og håndhæve et administrativt kontrolregime vedrørende salg og distribution af ammoniumnitratgødning med højt kvælstofindhold. Arbejdsgruppen bestod udover repræsentanter fra Politiets Efterretningstjeneste af repræsentanter fra Beredskabsstyrelsen, Plantedirektoratet, Miljøstyrelsen og Forsvarets Efterretningstjeneste.

På baggrund af drøftelserne i arbejdsgruppen har Politiets Efterretningstjeneste i sommeren 2004 anbefalet Justitsministeriet, at der med henblik på at vanskeliggøre terrorister og andre kriminelle personers mulighed for at købe ammoniumnitratgødning med højt kvælstofindhold gennemføres følgende:

- En ændring af lov om gødning og jordforbedringsmidler, hvorefter kun personer eller virksomheder, der opfylder kriterierne for afgiftsfritagelse i forhold til indkøb af gødning, vil kunne erhverve ammoniumnitratgødning med højt kvælstofindhold.
- Samtidig foreslås det, at der indsættes en bestemmelse, der forbyder salg eller videregivelse af disse produkter til andre end de personer, der opfylder kriterierne for afgiftsfritagelse.
- Det foreslås endvidere, at det bør fremgå, at ordningen undergives Plantedirektoratets kontrol.

- Skærpede regler for opbevaring af ammoniumnitratgødning med højt kvælstofindhold i form af en bestemmelse i lov om gødning og jordforbedringsmidler, der regulerer, hvordan ammoniumnitratgødning skal opbevares.
- Iværksættelse af en forebyggende informationsindsats ved Politiets Efterretningstjenestes foranstaltning i forhold til forhandlere og købere af ammoniumnitratgødning med højt kvælstofindhold, hvor målgruppen informeres om misbrugsmuligheden.

Det overvejes for tiden, hvorledes disse anbefalinger bedst muligt kan implementeres.

Forsvarets støtte til det civile beredskab

Et væsentligt element i den politiske aftale om forsvarets ordning 2005-2009 er, at forsvaret skal bidrage til at styrke totalforsvaret af Danmark og landets befolkning, herunder i relation til terrorhandlinger mv. Der er således blandt andet behov for med forsvarets kapaciteter dels at kunne beskytte større samfundsinstallationer, herunder f.eks. havne, lufthavne og kraftværker, dels at kunne gribe ind, når store katastrofer som f.eks. olie- og kemikalieudslip mv. er sket.

På den baggrund vil forsvaret, herunder hjemmeværnet, råde over fastansatte soldater, værnepligtige og frivillige, der umiddelbart vil kunne indsættes i totalforsvarsopgaver i forhold til ulykker, katastrofer og terrorhændelser.

Hjemmeværnet

Hjemmeværnets fremtidige opgaver fokuseres mod totalforsvaret. I den forbindelse skal hjemmeværnets enheder kunne virke i en koordineret totalforsvarsramme til imødegåelse af terrorvirksomhed og dets følgevirkninger, katastrofeindsats og opretholdelse af lov og orden mv.

Hjemmeværnets operative kapaciteter er primært tænkt anvendt i forhold til det hjemlige militære og civile behov for støtte. I forhold til totalforsvaret er den grundlæggende præmis, at der ikke længere skal opretholdes et dedikeret militært forsvar mod en konventionel militær invasionstrussel, men at terror skal kunne forhindres, eller hvis dette ikke er muligt, virkningerne afhjælpes. Det indebærer, at hjemmeværnet struktureres og rettes mod opfyldelse af totalforsvarets behov, herunder at kunne støtte de øvrige totalforsvarskomponenter i deres opgaveløsning. I den forbindelse bemærkes, at indre sikkerhed samt opretholdelse af lov og orden er politiets ansvar og kompetence, ligesom det er redningsberedskabet, der har ansvaret for forebyggelse, begrænsning og afhjælpning af skader på personer, ejendom og miljøet.

Hjemmeværnets bistand til politiet vil kunne bestå i at hjælpe med varetagelsen af visse politimæssige opgaver, der har en sådan karakter og et sådant omfang, at politiets egne ressourcer enten ikke er tilstrækkelige eller mere hensigtsmæssigt bør anvendes på anden vis, og hvor det ikke er afgø-

rende, at det er politiuddannet personale, der varetager opgaven. Det kan f.eks. dreje sig om færdselsregulerende opgaver samt afsøgning af større områder med henblik på lokalisering af personer og genstande mv.

I situationer, hvor der foreligger en sikkerhedsmæssig - herunder terrorrelateret - trussel, eller i ulykkes- og katastrofesituationer f.eks. i forbindelse med en terrorrelateret hændelse, vil hjemmевærnet kunne yde væsentlig bistand til bl.a. politiet som en del af det samlede beredskab.

Bistanden og støtten vil kunne ydes med henblik på varetagelsen af overvågnings- og observationsopgaver som led i politiets opretholdelse af den offentlige orden og sikkerhed. Der vil kunne være tale om støtte til tilsynet med og bevogtning af civile objekter, anlæg og installationer, der er nødvendige for opretholdelsen af samfundsvigtige funktioner, ligesom der kan være tale om bistand til afsøgning af større områder for mistænkelige genstande, f.eks. på jernbanestrækninger o.lign.

I ulykkes- og katastrofesituationer vil der tillige kunne være tale om støtte med henblik på redning, evakuering og midlertidig indkvartering af personer, rydning og transport af materiel, forebyggelse og bekæmpelse af brande, oversvømmelse og forurening og sikring af adgangsveje for redningsberedskabet.

Med henblik på at skærpe det generelle opmærksomhedsniveau i samfundet og derved øge den samlede sikkerhedsindsats har Hjemmевærnskommandoen og Politiets Efterretningstjeneste gennemført drøftelser med henblik på at afklare, hvorledes hjemmевærnet og Politiets Efterretningstjeneste kan samordne indsatsen, herunder på hvilken måde hjemmевærnet kan støtte og bidrage til den samlede sikkerhedsindsats i samfundet.

Hjemmевærnets medlemstal og landsdækkende repræsentation i alle egne af landet og alle dele af samfundet, gør det til en solid kilde, som Politiets Efterretningstjeneste gerne ser anvendt i den samlede sikkerhedsindsats i samfundet.

På den baggrund vil Politiets Efterretningstjeneste undervise hjemmевærnets medlemmer inden for emnerne antiterrorvirksomhed og generel samfundssikkerhed mv. Undervisningen gennemføres i form og indhold på et niveau svarende til de briefing Politiets Efterretningstjeneste giver til ansatte ved universiteter, DSB m.fl.

Hjemmевærnets medlemmer skal alene rapportere til nærmeste lokale politi helt som alle andre borgere i samfundet. Herefter er det op til politiet at vurdere og evt. reagere. Det er væsentligt at understrege, at hjemmевærnets medlemmer ikke får til opgave at holde øje med befolkningen, men at der alene er tale om, at medlemmerne modtager undervisning i at udvise øget opmærksomhed helt på linje med det, som politiet anmoder den øvrige del af befolkningen om i særlige situationer.

Virksomhedshjemmeværnet (post, tele, energi, jernbane m.fl.) er fokuseret mod bevogtning af samfundsvitale infrastrukturinstallationer, som det f.eks. ved en terrortrussel kan være relevant at bevogte. En sådan opgave vil være til støtte for politiet, der er som nævnt ovenfor er ansvarlig for den indre sikkerhed.

Marinehjemmeværnets sejlene enheder indgår i løsningen af et bredt spektrum af hjemlige opgaver, som påhviler søværnet. Marinehjemmeværnet indgår operativt under Søværnets Operative Kommando med løsning af de opgaver, der påhviler søværnet i de danske farvande. Disse opgaver omfatter bl.a. eftersøgning og redningstjeneste til søs, suverænitet- og myndighedsopgaver, farvandsovervågning, havmiljøovervågning, maritim forureningsbekæmpelse, bistand til ToldSkat samt bistand til politiet.

Værnepligten

Værnepligten ændres som en del af den politiske aftale om forsvarets ordning 2005 – 2009, så den rettes mod de nye trusler, ligesom den danner grundlag for oprettelse af en totalforsvarsstyrke på ca. 12.000 personer, hvor den værnepligtige efter fire måneders uddannelse vil skulle stå til rådighed for yderligere tre måneders indsættelse i en beredskabsperiode på tre år. De værnepligtige har således efter hjemsendelsen en treårig beredskabsforpligtigelse, hvor de i tilfælde af aktuelt behov for aktivering af totalforsvaret har pligt til at forrette op til yderligere tre måneders tjeneste, inden for de første tre år efter hjemsendelsen. Værnepligtsuddannelsen omfatter bl.a. et udvidet førstehjælpsmodul.

På samme måde som ved hjemmeværnets bistand til politiet vil værnepligtige i særlige situationer kunne hjælpe med varetagelsen af visse politimæssige opgaver, der har en sådan karakter og et sådant omfang, at politiets egne ressourcer enten ikke er tilstrækkelige eller mere hensigtsmæssigt bør anvendes på anden vis, og hvor det ikke er afgørende, at det er politiuddannet personale, der varetager opgaven.

Arbejdsgruppen lægger i den forbindelse vægt på, at uddannelse og øvelser, der tager sigte på værnepligtiges bistand til politiet, bør gennemføres i et tæt samarbejde mellem politiet og forsvaret. Uddannelsen af de værnepligtige bør endvidere have særlig fokus på at sikre de værnepligtige en forståelse for forsvarets samvirke med politiet og det øvrige civile beredskab. De værnepligtige bør således gennemgå en tilpasset politifunktionsuddannelse, der indebærer en grundlæggende introduktion til politiets opbygning og opgaver samt de regler, der gælder for politiets virksomhed, og som sætter de værnepligtige i stand til at yde bistand til politiet.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at forsvarets ændrede fokus mod totalforsvaret, herunder især i relation til i fremtiden at råde over flere styrker, der umiddelbart kan indsættes, den ændrede vær-

nepligt og hjemmeværnet, sikrer samfundet en betydelig ressource, der vil kunne indsættes, hvis behov herfor måtte opstå.

- 43.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at den opmærksomhedsuddannelse vedrørende terror, der er under udvikling i samarbejde mellem politiet og hjemmeværnet, bør udbre- des til også at omfatte de værnepligtige i forsvaret og redningsberedskabet.*

Et sådant tiltag vil sikre, at den andel af befolkningen, der har modtaget en særlig uddannelse i opmærksomhed mod terror hvert år øges med ca. 7.000 personer.

Ammunitionsrydningsberedskabet

I relation til bombetrusler mv. opretholder forsvaret et ammunitionsrydningsberedskab. Beredskabet består af to ammunitionsrydningscentre. Centret på Amager dækker Sjælland, Bornholm og øerne. Centret i Skive dækker Jylland og Fyn. Den geografiske placering af centrene er bestemt under hen- syn til behovet for faglig udvikling af forsvarets viden og kompetencer på området og en effektiv udnyttelse af ressourcerne gennem samplacering af centrene med relaterede enheder. Centret på Amager har således tilknytning til ammunitionsrydnings-elementet på Kalvebod Brygge, mens centret i Skive er samplaceret med Ingeniørregimentet.

Hvert center består af 6 specialuddannede to-mands vagthold i vagtturnus. Et vagthold råder over et køretøj, en bomberydningsrobot og en bombebrønd til transport af fundne genstande. Ved hvert center er der mulighed for destruktion af genstande, der ikke kan uskadeliggøres på findestedet.

Dagligt mellem kl. 8.00 og 16.00 er udrykningsberedskabet normalt på en time (fra alarm modtages til udkørsel fra ammunitionsrydningscentret). Derudover varetages vagten som en tilkaldevagt fra hjemmet, hvilket øger reaktionstiden med den tid, det tager for vagtpersonellet at indfinde sig på ammunitionsrydningscentret. På anmodning fra politiet kan beredskabet øges. Såfremt der er mis- tanke om radiologiske, biologiske eller kemiske stoffer (CBRN), indgår et CBRN-hold i opgaveløs- ningen. Dette forlænger reaktionstiden.

Rigspolitiet har overfor arbejdsgruppen oplyst, at politikredsene har indberettet om mere end 120 hændelser i 2005, hvor der er rekvireret bistand fra forsvarets ammunitionsrydningsberedskab. Over 30 af disse hændelser vedrørte mistænkelige genstande på offentlige steder, herunder mere end 10 fund af mistænkelige genstande på stationer eller i lufthavne. Responstiden – dvs. tidsrummet fra rekvirering af ammunitionsrydningstjenestens udrykningshold til udrykningsholdets ankomst til stedet – var ved flere af disse 11 hændelser på mere end 1 time.

På baggrund af det aktuelle trusselsbillede medfører hyppige – og til tider daglige – anmeldelser om mistænkelige genstande på offentlige steder endog meget store gener for offentligheden, ikke mindst for så vidt angår den del af anmeldelserne, der vedrører fund af mistænkelige genstande ved trafikale knudepunkter, hvor den nærmere undersøgelse af anmeldelserne forudsætter, at findestedet afspærres, indtil det kan afkræftes, at der er tale om en bombe eller lignende.

Det aktuelle trusselsbillede – bl.a. efter bombeangrebene i Madrid i marts 2004 og i London i juli 2005 – giver ikke på indeværende tidspunkt grundlag for at antage, at der i den nærmeste fremtid vil blive tale om færre hændelser vedrørende fund af mistænkelige genstande på offentlige steder.

Arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen finder, at det er væsentligt at holde responstiden på et absolut minimum, ikke blot for at minimere generne for offentligheden, men også for at undgå, at reponstiden får en negativ indvirkning på samfundets agtpågivenhed i forhold til mistænkelige genstande på offentlige steder. Rigspolitiet finder, at der vil kunne ske en umiddelbar reduktion af responstiden ved at udvide vagtperioden på tjenestestederne til at omfatte myldretiden, således at vagtperioden på tjenestestederne for ammunitionsrydningsberedskabet udvides til tidsrummet fra kl. 7.00 til kl. 20.00 på hverdage. Samtidig bør udrykningskørsel for relevant personel fra hjemmet til tjenestestedet gøres muligt under anvendelse af udrykningssignal.

- 44. Arbejdsgruppen anbefaler, at responstiden for ammunitionsrydningsberedskabet minimeres ved at udvide vagtperioden på tjenestederne til at omfatte myldretiden og samtidig muliggøre udrykningskørsel for relevant personel fra hjemmet til tjenestestedet.*

4. Kommunikation og information: Inddragelse af borgere, virksomheder og myndigheder i indsatsen mod terror

Terrortruslen er en trussel mod hele samfundet, og tæt inddragelse af borgere, virksomheder og myndigheder er vigtig i såvel håndteringen af en konkret krisesituation som i den forebyggende indsats med at sikre samfundet mod terror.

4.1. Kommunikation med befolkningen i krisesituation

Koordination af kommunikationsindsatsen

Erfaringerne fra større ulykker viser, at det er behov for en gennemtænkt og målrettet måde at kommunikere vigtige meddelelser og informationer til befolkningen og medierne. Med en gennemtænkt kommunikationsstrategi på centralt niveau kan man mindske sandsynligheden af panik og unødigt ængstelse, som ellers kan forværre konsekvenserne af en krise. Effektiv, præcis og troværdig kommunikation er afgørende for at sikre håndteringen af krisen, herunder fastholde befolkningens tillid til myndighederne.

Terrorangrebet i London den 7. juli 2005 demonstrerede vigtigheden af præcise og troværdige oplysninger til borgerne. I Storbritannien koordineres kommunikation centralt af regeringens krisestyreorgan, således at det i forbindelse med håndtering af en konkret krise samtidig afklares, hvad der er de faktuelle oplysninger, og hvem der er ansvarlig for information herom til befolkningen. Dette sker med henblik på at undgå, at der kommer forskellige og eventuelt modstridende informationer om omfanget af krisen, efterforskning og forebyggelse af nye angreb.

Arbejdsgruppen vurderer, at der i tilfælde af en krisesituation i Danmark på centralt niveau bør ske en løbende opsamling af relevant information og i den forbindelse stillingtagen til videreformidling til befolkningen. Der bør på forhånd være aftalt en model for den centrale kommunikation til befolkningen og medierne, som eventuelt kan justeres i det konkrete tilfælde. Regeringens krisestyreorganisation vil udgøre rammen for udveksling af disse informationer og beslutningstagen vedrørende kommunikation med befolkningen. Modellen skal udarbejdes, således at den også kan anvendes i forbindelse med internationale kriser, der direkte berører det danske samfund.

Modellen for krisekommunikation bør afprøves og udvikles som en integreret del af den fælles øvelsesvirksomhed.

I forbindelse med udarbejdelsen af en model for kommunikation i en krisesituation er det vigtigt at tage højde for, at der skal kommunikeres med forskellige befolkningsgrupper, som ikke anvender samme kommunikationsmidler eller som har forskellige måder at reagere på i tilfælde af en krisesituation.

Arbejdsgruppen forudsætter, at det fortsat vil være den politimæssige ledelse, der orienterer om faktuelle oplysninger omkring det konkrete redningsarbejde. I modellen for kommunikation bør der tages højde for risikoen for simultane angreb og i den forbindelse behovet for koordinering af informationsindsatsen.

- 45.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at der i en krisesituation på centralt niveau sker en løbende opsamling af relevant information og stillingtagen til videreformidling til befolkningen med henblik på at sikre en effektiv, præcis og troværdig kommunikation. Arbejdsgruppen anbefaler, at der på forhånd udarbejdes en model for den centrale koordinering af kommunikation med befolkningen og medierne, som eventuelt kan justeres i det konkrete tilfælde.*

Internetportal

Det fremgår af ”Et robust og Sikkert samfund – Regeringens politik for beredskabet i Danmark”, at der er ”taget skridt til oprettelsen af en internetportal for kommunikation i krisesituationer. Internetportalen etableres som et centralt kontaktpunkt for befolkning og medier.”

Det er i Kriseberedskabsgruppen besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe, som skal tilvejebringe grundlaget for etablering af portalen. Portalen skal etableres robust nok til at kunne håndtere et meget stort antal samtidige henvendelser, og informationen skal indeholde en grad af ”adfærdsregulering”, og dermed bidrage til, at den samlede nationale håndtering af krisen kan forløbe så uproblematisk og effektivt som muligt.

For at sikre borgere og medier en entydig adgang til kriseinformation anbefales www.kriseinfo.dk anvendt i forbindelse med alle større nationale og internationale hændelser. En entydig adgang medfører at befolkning og medier, uanset katastrofens omfang og karakter, har én indgangsvinkel til relevant kriseinformation.

4.2. Information af borgere, virksomheder og offentlige myndigheder

Information og inddragelse af borgere, virksomheder og offentlige myndigheder er en forudsætning for en bredspektret indsats mod terrorisme.

Truslen fra international terrorisme betyder, at bl.a. de traditionelle efterforsknings- og overvågningsmæssige aktiviteter i stadig stigende omfang skal suppleres af inddragelse af det civile samfund og offentlige myndigheder. Politiets Efterretningstjeneste har således siden 1. januar 2005 haft en særlig afdeling for forebyggende sikkerhed og sårbarhedsspørgsmål i forhold til kritisk infrastruktur og beredskabsspørgsmål. Oprettelsen af afdelingen har styrket tjenestens koordinerende rolle med henblik på at øge samfundets samlede robusthed og modstandskraft mod terror.

Politiets Efterretningstjeneste har som et led i sin forebyggende indsats oprettet en række kontaktgrupper bestående af både offentlige og private interessenter af betydning for indsatsen og beredskabet mod terror.

Kontaktgruppen for Kontraterrorisme blev nedsat i 2002 og er et forum for offentlige myndigheder, der direkte eller indirekte har opgaver og kompetencer af relevans for den samlede indsats på terrorområdet. Det er således de deltagende myndigheders opgave at holde hinanden orienteret om relevant udvikling inden for de respektive myndigheders område. Kontaktgruppen har endvidere til opgave at søge at forbedre koordinationen og kommunikationen mellem de deltagende myndigheder og udarbejde skriftlige produkter af oplysende karakter til gavn for en bredere offentlighed.

I 2003 blev der endvidere etableret en kontaktgruppe for dele af den private sektor (Kontaktgruppen for Brancheorganisationer) med det formål at skabe et forum for en løbende dialog om emner, der kan bidrage til at styrke det samlede beredskab herhjemme i forhold til terrorisme mv.

Politiets Efterretningstjeneste har herudover etableret en særlig kontaktgruppe for informationsikkerhed i 2004. Kontaktgruppen inddrages i efterretningstjenestens arbejde med både generelle og konkrete trussels- og risikovurderinger på IT-området.

Hertil kommer, at Politiets Efterretningstjeneste har et velfungerende samarbejde med transportsektoren, universiteter og højere læreanstalter samt private virksomheder, blandt andet om at sikre et højt opmærksomhedsniveau.

Endvidere sikkerhedsgodkender, uddanner og inspicerer Forsvarets Efterretningstjeneste over 500 danske virksomheder, der arbejder med projekter inden for forsvarsområdet og har derfor et tæt og godt samarbejde med sikkerhedsbranchens fællesråd, herunder virksomhedernes sikkerhedschefer, der briefes en gang årligt af Forsvarets Efterretningstjeneste.

Herudover bestyrer Forsvarets Efterretningstjeneste inden for Forsvarsministeriets område et sikkerheds- og sikringskoncept, som er en overordnet metode til fremstilling af risikovurderinger og sikringsplaner. Konceptet er blandt andet anvendt i forbindelse med terrrorsikring af havne.

Arbejdsgruppen har fået oplyst, at Politiets Efterretningstjeneste har til hensigt at udvikle et egentligt koncept for rådgivning, vejledning og inspektion af myndigheder og private aktører, der bidrager på områder relateret til kritisk national infrastruktur. På denne måde vil alle relevante aspekter af sikkerhed på en koordineret måde blive gennemgået i forbindelse med rådgivning, vejledning og inspektioner. På samme måde kan der udvikles et sikkerheds- og sikringskoncept på området for fysisk sikkerhed, der kan føre til anbefalinger af, hvilke sikkerhedsforanstaltninger myndigheder, organisationer og virksomheder bør iværksætte.

Politiets Efterretningstjeneste har endvidere gennemført en række initiativer med henblik på at informere om tjenestens metoder, rolle og virke, f.eks. gennem årsberetningen og hjemmesiden. På

tjenestens hjemmeside har borgerne endvidere mulighed for gennem en særlig kontaktformular at sende oplysninger, som måtte være af interesse for tjenestens efterforskning.

I forlængelse af den styrkede indsats mod finansiering af terrorisme har Politiets Efterretningstjeneste iværksat en række initiativer. På baggrund af regeringens anti-terrorpakke (2002) har Politiets Efterretningstjeneste i samarbejde med Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet og en række etniske organisationer blandt andet udarbejdet en pjece om terrorfinansiering. Pjecen er udgivet på syv sprog og revideres løbende.

Det forventes endvidere, at Politiets Efterretningstjeneste i løbet af 2005 udgiver en pjece med mere generel information om tjenestens metoder, rolle og virke. Denne pjece offentliggøres endvidere på engelsk.

I forhold til generelt at informere om bekæmpelsen af terrorisme udarbejder regeringen årligt en redegørelse for indsatsen mod terrorisme. Den første redegørelse blev præsenteret i juni 2004 og indeholdt en beskrivelse af regeringens overordnede målsætninger i kampen mod terrorisme, samt indsatsen i Danmark og internationalt. Den anden redegørelse blev præsenteret i juni 2005, hvor fokus var på udviklingen i det internationale samarbejde. Udenrigsministeriets hjemmeside, www.um.dk, indeholder endvidere en beskrivelse af det internationale samarbejde om terrorbekæmpelse, herunder EU's indsats mod terrorisme og arbejdet i FN og FN's Sikkerhedsråd.

Endeligt betyder det store antal af danskere, der rejser til udlandet i forbindelse med ferier eller forretningsvirksomhed, at risikoen for terrorangreb i udlandet har direkte betydning for danske borgere. Udenrigsministeriet udarbejder rejsevejledninger for de hyppigst besøgte lande, hvor særlige sikkerhedsmæssige forhold, herunder terrorrisiko, gør sig gældende. Vejledningerne, der findes på Udenrigsministeriets hjemmeside, indeholder råd og oplysninger til danske statsborgere med henblik på at sikre, at danske statsborgere får et så fyldestgørende billede af den aktuelle sikkerhedssituation i et givent land på et givent tidspunkt.

4.3. Arbejdsgruppens overvejelser

Det er arbejdsgruppens overordnede opfattelse, at man yderligere bør styrke information og inddragelsen af det civile samfund.

Arbejdsgruppen har overvejet, hvilke muligheder der er for, at myndighederne – herunder Politiets Efterretningstjeneste – kan styrke inddragelsen af borgerne som et led i det danske samfunds indsats og beredskab mod terror.

Inddragelse af det civile samfund i terrorbekæmpelse kan ske på flere forskellige måder. Befolkningen kan informeres gennem pjecer, på en hjemmeside eller gennem rådgivning målrettet til f.eks. udvalgte sektorer inden for kritisk national infrastruktur eller til uddannelsesinstitutioner. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at de forskellige former for information og rådgivning ikke bør udelukke hinanden, men bør kombineres.

Arbejdsgruppen har fået oplyst, at Politiets Efterretningstjeneste overvejer at udgive flere typer af pjecer, som øger opmærksomheden mod terror. Dels en generel pjece, dels pjecer, der rettes mod forskellige målgrupper. Følgende pjecer er under overvejelse: en anti-terror pjece rettet mod befolkningen; en anti-terror pjece rettet mod offentlige myndigheder og andre med ansvar inden for den nationale kritiske infrastruktur; samt en anti-terrorpjece rettet mod uddannelsesinstitutionerne med fokus på indikationer på radikaliserings og støtte til terror.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet, om der bør oprettes en egentlig telefonisk hotline til Politiets Efterretningstjeneste.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en opmærksom og årvågen offentlighed kan yde et væsentligt bidrag til terrorbekæmpelsen og den nationale sikkerhed. For at give offentligheden bedre muligheder for at give oplysninger, der kan have betydning for terrorbekæmpelsen i Danmark direkte til Politiets Efterretningstjeneste, kan man derfor overveje at oprette en telefonisk 24-timers anti-terror hotline. Politiets Efterretningstjeneste har overfor arbejdsgruppen oplyst, at man i forbindelse med en aktuel begivenhed og et eventuelt øget trusselsniveau vil tage konkret stilling til etableringen af en terrorhotline.

I forhold til rejsevejledninger er det arbejdsgruppens opfattelse, at disse er en væsentlig information til borgerne i forhold til rejser til lande, hvor terrorhandlinger kan forekomme. Arbejdsgruppen forudser, at grundlaget for udarbejdelsen af rejsevejledninger vil blive styrket med etableringen af et center for antiterroranalyse.

5. Internationalt samarbejde om beredskab

EU-samarbejdet om civilbeskyttelse er under stærk udvikling. Terrorangrebet i Madrid 11. marts 2004 og flodbølgekatastrofen i Sydøstasien 26. december 2004 har især været vigtige faktorer. Danmark har spillet en ledende rolle i udviklingen af et modulbaseret beredskab i EU. Målsætningen om at udvikle et EU-modulberedskab er bl.a. fastslået i konklusionerne fra Det Europæiske Råd den 16.-17. juni 2005 samt i EU's handlingsplan til bekæmpelse af terrorisme. Kommissionen har bedt Danmark om at varetage formandskabet for en arbejdsgruppe i Kommissionsregi om udvikling af et modulbaseret beredskab.

Det modulbaserede beredskab vil kunne sammensættes til at håndtere såvel terrorangreb som teknologiske ulykker og naturkatastrofer, og det vil kunne anvendes både i og uden for EU. Modulerne skal identificeres i fællesskab på EU-niveau og sammensættes af medlemsstaterne ud fra deres respektive nationale kompetencer og ressourcer. Modulerne, der skal etableres ud fra en ”all hazard-approach”, kan bl.a. inkludere moduler til transport, ”search and rescue”, vandrensning og koordination. Hvis et land rammes af en større terrorangreb og anmoder EU om assistance, vil EU-landene kunne sammensætte modulerne ud fra behovene i den konkrete situation og dermed reagere hurtigt, fleksibelt og effektivt.

Kapitel 6: Dialog med de muslimske samfund

1. Indledning

Begivenhederne i London har på ny aktualiseret spørgsmålet om radikaliserings af nogle muslimske grupper både i Europa og resten af verden.

Uanset at de ekstremistiske miljøer kun har støtte fra få og marginaliserede kredse, er det desværre et faktum, at disse grupper misbruger islam for at fremme deres sag. Det må også konstateres, at terrorismen både i Europa og på globalt plan blandt andet er udsprunget af radikale islamiske miljøer, der anvender islam som et led i en ekstremistisk og voldelige ideologi.

Der er på ingen måde belæg for at bebrejde muslimer over én kam for de terrorhandlinger, der er begået rundt omkring i Europa og resten af verden, og der er ikke noget belæg for at tillægge flertallet af muslimer de holdninger, som radikale islamiske grupper gør sig til talsmænd for. Man kan imidlertid let risikere, at tendenserne til radikaliserings blandt nogle ekstremistiske grupper og en generel terrorfrygt i befolkningen kan øge modsætningerne i samfundet. I en sammenhængende indsats mod terrorisme og radikaliserings er en styrket dialog med de muslimske samfund derfor efter arbejdsgruppens opfattelse et helt centralt element.

2. Igangværende initiativer

Der er iværksat flere initiativer med henblik på at modvirke radikaliserings af muslimske grupper og trossamfund. Både indsatsen over for familier, skoler og uddannelser samt over for muslimske grupper er styrket. Endvidere er samarbejdet mellem politiet og de muslimske trossamfund intensiveret.

Hertil kommer, at regeringen på ministerniveau har været i dialog med repræsentanter for de muslimske trossamfund. Senest har statsministeren i september måned 2005 afholdt møde med personer med muslimsk baggrund med henblik på at udveksle synspunkter om terror og radikaliserings. Integrationsministeren har endvidere afholdt en række møder, blandt andet et dialogmøde med en række imamer på Carsten Niebuhr Institutet, Københavns Universitet, og et møde i september måned 2005 om undervisningen af børn i koranskoler.

Regeringen har endvidere senest i foråret 2005 taget initiativ til at præcisere kravene til og styrke tilsynet med de frie grundskoler. Folketinget vedtog i maj 2005 regeringens lovforslag om ændring af loven om frie skoler og private grundskoler m.v. Lovændringen indebærer blandt andet, at sko-

lerne efter deres formål og i hele deres virke skal forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene.

Endvidere blev der på finansloven for 2004 afsat i alt 35 mio. kr. for perioden 2004-2006 til udvikling af nye forældreprogrammer. Forældreprogrammer kan bl.a. indebære, at forældre modtager rådgivning og undervisning, hvis børnene begår kriminalitet eller ikke møder i skolen m.v. I visse tilfælde kan tænkes udarbejdet forældrekontrakter, hvori forældrenes indsats til støtte for den unges udvikling er præciseret.

Herudover er indsatsen mod genopdragelsesrejser styrket. Reglerne for familiesammenføring med børn er således ændret med henblik på at modvirke anvendelsen af genopdragelsesrejser. Det samme gælder reglerne om en række sociale ydelser.

Der er endvidere iværksat en forstærket indsats for at udbrede kendskabet til samfundets værdier og hverdagsnormer.

Integrationsministeriet har således blandt andet ydet støtte til Dansk Ungdoms Fællesråd med henblik på at understøtte udvalgte etniske ungdomsforeninger, der ønsker at arbejde for integration og demokrati og dermed være en modvægt til radikale miljøer og foreninger.

Herudover har Politiets Efterretningstjeneste de seneste år haft et samtaleforum med repræsentanter for forskellige etniske minoriteter i Danmark. I foråret 2004 etablerede tjenesten ligeledes et forum med en række imamer. Der er tale om to forskellige fora, men fælles for begge er, at der udveksles synspunkter om forhold og problemstillinger af fælles interesse, ligesom der iværksættes projekter af forskellig karakter. Således udarbejdede man i foråret 2003 en pjece om terrorfinansiering, som netop nu er under revision, ligesom man for nylig har iværksat et samarbejde mellem de to fora omkring et projekt, der skal skabe fokus på radikaliserings blandt unge med anden etnisk herkomst. Tjenesten har endvidere benyttet grupperne til at indhente viden om holdninger, forventninger og stemninger i de muslimske miljøer i forbindelse med større begivenheder som f.eks. folketingsvalget i februar måned 2005, Præsident Bush' besøg i Danmark samt større terrorhandlinger i udlandet m.v.

3. Arbejdsgruppens overvejelser

En styrket dialog med muslimske grupper er efter arbejdsgruppens opfattelse ikke mindst vigtig i relation til f.eks. kortlægning af radikale miljøer og efterforskning af konkrete trusler eller terrorhandlinger. Således kan de muslimske samfund selv bidrage til at identificere eller standse ekstremistiske grupper. Hertil kommer, at radikaliserings af unge muslimer kan imødegås gennem dialog.

En styrket dialog kan også tjene bredere og mere langsigtede integrationsfremmende hensyn. Det ligger imidlertid uden for arbejdsgruppens opgave at udforme bredere integrationsinitiativer, som det er gjort i regeringens integrationsplan ”En ny chance til alle” fra maj måned 2005.

Der er efter arbejdsgruppens opfattelse behov for en tæt dialog med de etablerede muslimske samfund i Danmark – imamer, talsmænd for minoritetsforeninger, klanledere m.v., der er toneangivende blandt det store flertal af muslimer i Danmark. Man kan appellere til disse ledende figurer om at tage afstand fra de radikale grupper, der vil bekæmpe de vestlige samfund, og dermed også tydeliggøre forskellen mellem disse og det store flertal af muslimer.

Endvidere kan muslimske lederskikkelser opfordres til i højere grad at være fortalere for integration og aktivt medborgerskab med uddannelse, arbejde og respekt for samfundets grundværdier om demokrati, tros- og ytringsfrihed, personlig frihed, kønsligestilling mv. – og derved modvirke radikaliserings.

Men behovet for dialog gælder også i forhold til en mere direkte kontakt mellem samfundets repræsentanter og brede grupper af unge muslimer og deres forældre med indvandrer- og flygtningebaggrund, som er i risikozonen for at blive omfavnet af radikale grupperinger og tankesæt.

Det er derfor arbejdsgruppens konklusion, at dialogen skal foregå i mange sammenhænge og på mange niveauer for bedst muligt at modvirke radikaliserings af muslimske og andre miljøer i Danmark.

På den baggrund har arbejdsgruppen overvejet, hvorledes indsatsen kan styrkes.

Indsatsen rettet mod familier, skoler og trossamfund

Arbejdsgruppen har overvejet, om det er muligt at styrke indsatsen rettet mod familier, skoler og trossamfund.

Arbejdsgruppen er bekendt med, at Undervisningsministeriet har nedsat en arbejdsgruppe med henblik på at udarbejde en manual til brug for skolers håndtering af integrationsproblemer, herunder problemer med forsøg på ekstremistisk meningspåvirkning og ekstremistisk adfærd blandt eleverne. Materialet, der forventes offentliggjort i begyndelsen af 2006, skal indgå i en større vejledning om undervisning i demokrati til ledere og lærere på grundskoler og ungdomsuddannelser og sætte fokus på undervisning i demokratiske grundværdier og præcisere, at eleverne skal forberedes til at deltage i et demokratisk samfund.

Der er endvidere igangsat et pilotprojekt på Stevnsgade Skole i København om udvikling af undervisningsmetoder og -materialer, der skal modvirke adfærdsproblemer, respektløs og køns- eller race-diskriminerende sprogbrug, ansvarsløshed, konflikter mv. og i stedet styrke demokratiske og sociale kompetencer, empati, konfliktløsning m.v.

Disse projekter retter sig mod udformning af materiale til støtte for eller til brug i undervisningen. Sådanne projekter vil efter arbejdsgruppens opfattelse have en gavnlig effekt i skolernes indsats mod radikaliserings. Det er dog samtidig arbejdsgruppens opfattelse, at der kan være behov for at overveje nærmere, om der er behov for en form for tilsyn med såkaldte koranskoler for at modvirke radikaliserings. I denne sammenhæng bør det endvidere sikres, at religiøse forkyndere har det fornødne indblik i det danske samfund og de grundlæggende værdier, det er bygget på.

Arbejdsgruppen er bekendt med, at det for tiden overvejes at indføre en form for tilsyn med koranskoler – evt. som en frivillig ordning.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet, om det er muligt at styrke indsatsen rettet mod familierne. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at en arbejdsgruppe om forældreansvar under Socialministeriet har afgivet en rapport om forældreansvar i august måned 2005. I rapporten behandles bl.a. spørgsmålet om meddelelse af særlige pålæg til forældre, der ikke lever op til deres ansvar som forældre, samt adgang til at tilbageholde/trække i børnefamilieydelsen for disse forældre, hvis pålægget ikke efterleves. Arbejdsgruppen er bekendt med, at socialministeren forventes at fremlægge et lovforslag herom i løbet af efteråret 2005. Muligheden for særlige forældreoplæg må forventes at styrke indsatsen mod radikaliserings.

Arbejdsgruppen finder, at den opsøgende indsats over for unge og deres forældre bør øges for at sikre, at de er bekendte med samfundets krav og forventninger.

- 46.** *Arbejdsgruppen anbefaler, at den opsøgende indsats over for unge og deres forældre styrkes for at hjælpe dem til at forstå samfundets forventninger og krav. Indsatsen kan suppleres med en let tilgængelig pjeceserie på flere sprog om "Parent Know How", som distribueres i butikcentre eller lignende efter engelsk forbillede.*

Arbejdsgruppen er i den forbindelse bekendt med, at en arbejdsgruppe under Integrationsministeriet i efteråret 2005 skal komme med forslag til en yderligere indsats mod genopdragelsesrejser og andre længerevarende udlandsophold for mindreårige.

Indsatsen rettet mod foreninger og klubber

Arbejdsgruppen har overvejet, hvorledes indsatsen rettet mod foreninger og klubber kan styrkes.

Det bør sikres, at der er gode fritidstilbud for unge, og at etniske foreninger, der vil arbejde for demokrati og integration, fremmes. Det kan modvirke, at unge tiltrækkes af mere radikale grupperinger. Det bør endvidere overvejes, hvorledes det sikres, at foreninger, der ikke deler de grundlæggende værdier, som det danske samfund er bygget på, ikke modtager offentlig støtte, f.eks. efter folkeoplysningsloven. Arbejdsgruppen er i den forbindelse bekendt med, at det for tiden overvejes, om der er behov for f.eks. ændrede retningslinjer i forhold til gældende ordninger, hvor der er krav på støtte, for at sikre, at demokratifjendtlige grupper ikke støttes.

47. *Arbejdsgruppen anbefaler, at indsatsen for at skabe tilstrækkeligt målrettede fritidstilbud til unge indvandrere styrkes, så de integreres i det danske samfund og ikke tiltrækkes af mere radikale klubber og foreninger.*

Herudover har arbejdsgruppen overvejet, om der på anden måde bør gribes ind over for steder, f.eks. moskeer, skoler eller klubber, der er centrum for ekstremisme. Det er arbejdsgruppens konklusion, at der ikke på det foreliggende grundlag bør stilles forslag om nye regler med henblik på at forbyde terrorismestænkte at opholde sig visse steder som f.eks. moskeer, klubber mv. Baggrunden er, at politiet ikke med den fornødne styrke har kunnet konstatere et behov herfor. Der henvises nærmere til kapitel 3, afsnit 6.2.

Politiets indsats

Arbejdsgruppen har overvejet, hvorledes politiindsatsen rettet mod radikalisme kan styrkes.

Efter arbejdsgruppens opfattelser, er det lokale samarbejde mellem politiet og de muslimske samfund væsentligt for en vellykket indsats mod radikaliserings. Herigennem er det muligt at opfange unge, der er i risiko for at udvikle en ekstremistisk eller destruktiv adfærd.

48. *Arbejdsgruppen anbefaler, at samarbejdet mellem det lokale politi og de muslimske samfund styrkes. Samarbejdet bør suppleres af skolefolk og socialarbejdere – bl.a. inden for rammerne af det eksisterende SSP-samarbejde.*

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det endvidere vigtigt, at de unge møder politifolk og fængselspersonale med muslimsk baggrund. Det kan modvirke radikaliserings og understøtte integrationen og kriminalitetsforebyggelsen.

Arbejdsgruppen er i den forbindelse bekendt med, at Rigspolicefen arbejder målrettet på at øge rekrutteringen af ansøgere med en anden etnisk baggrund end dansk til politiet. Rigspolicefen har i den forbindelse bl.a. taget initiativ til nedsættelse af en fokusgruppe med repræsentanter fra bl.a. indvandrer miljøet, som skal komme med forslag til, hvordan rekrutteringen kan øges, ligesom Rigspolicefen – i samarbejde med udvalgte uddannelsesinstitutioner – er i færd med at udvikle og

tilrettelægge forberedende kurser målrettet mod optagelse på Politiskolen. Rigspolicechefen har bl.a. på den baggrund hævet måltallet for ansættelse af ansøgere af anden etnisk baggrund end dansk fra 3 pct. i 2005 til 4 pct. i 2006.

Arbejdsgruppen er endvidere bekendt med, at Direktoratet for Kriminalforsorgen også arbejder på at øge rekrutteringen af ansøgere af anden baggrund end dansk, og at Kriminalforsorgen i den forbindelse bl.a. har iværksat en kampagneindsats rettet mod ansøgere af anden baggrund end dansk, ligesom Kriminalforsorgen har arrangeret særligt forskoleforløb for at kvalificere ansøgere af anden baggrund end dansk til ansættelse som fængselsfunktionær.

Herudover har Politiets Efterretningstjeneste nedsat en arbejdsgruppe bestående af imamer og repræsentanter fra etniske mindretal. Arbejdsgruppen er nedsat i tjenestens regi med henblik på at generere ideer og konkrete initiativer med henblik på forebyggelse af radikaliserings og rekruttering af unge indvandrere – dette både i forhold til moskeerne, belastede boligområder, klubber mv. Politiets Efterretningstjeneste vil endvidere afholde møder med imamer med særligt fokus på terrorfinansiering for herigennem at få udbredt kendskabet til de gældende regler på området. Regelsættet og pjecen, der er udarbejdet om emnet, vil blive videreformidlet i moskeerne og i andre muslimske kredse. Politiets Efterretningstjeneste har endvidere oplyst over for arbejdsgruppen, at man i videre omfang vil søge at deltage i udsendelser på de etniske tv-stationer, der findes herhjemme.

Arbejdsgruppen er positiv over for disse initiativer, der sikrer den nødvendige forståelse af danske regler på området og inddrager de etniske grupper i politiets arbejde.

Det er herudover arbejdsgruppens opfattelse, at det er vigtigt at have et kendskab til omfanget af racistisk eller religiøst begrundet kriminalitet. Politiets Efterretningstjeneste har siden efteråret 1992 modtaget underretning fra politikredsene om kriminelle forhold og hændelser, der kan tænkes at have racistisk baggrund, og som er rettet mod udlændinge. Ordningen blev i 2001 ændret til at omfatte ethvert forhold med mulig racistisk/religiøs baggrund, uanset om det kriminelle forhold er rettet mod en person eller interesse af udenlandsk eller dansk herkomst.

Arbejdsgruppen er endvidere opmærksom på, at justitsministeren har fremsat lovforslag om skærpelse af straffen for forbrydelser begået med baggrund i offerets lovlige ytringer i den offentlige debat i oktober 2005. Lovforslaget vil indebære, at der indsættes en ny bestemmelse i straffeloven, sådan at det ved strafudmålingen i almindelighed skal anses som en skærpende omstændighed, at en forbrydelse, f.eks. vold eller trusler, er begået med baggrund i offerets lovlige ytringer i den offentlige debat. Der etableres endvidere en indberetningsordning, således at Rigsadvokaten kan følge lovens praktiske udmøntning. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at disse initiativer vil styrke indsatsen mod radikaliserings af muslimske grupper.

Styrkelse af den danske ressourcebase på Mellemøst-området

Regeringen satte i regeringsgrundlaget fra februar 2005 som mål, at man ville ”styrke den hjemlige ressourcebase for at fremme vores evne til at bidrage aktivt til reformer og samarbejde i Mellemøsten.” Baggrunden for denne målsætning er, at det med Mellemøstens voksende udenrigs- og sikkerhedspolitiske betydning har været nødvendigt at opprioritere forholdet til regionen. Dette er bl.a. kommet til udtryk gennem lanceringen af Det Arabiske Initiativ, der gennem partnerskabsprogrammer med regeringer og civilsamfundsorganisationer i regionen medvirker til at fremme politiske og økonomiske reformer. Der er i imidlertid i Danmark kun en mindre personkreds med kendskab til mellemøstlige forhold, kultur og sprog. Arbejdsgruppen vurderer, at en styrkelse af den danske ressourcebase også vil kunne bidrage til at styrke den hjemlige dialog med de muslimske samfund.

Arbejdsgruppen har fået oplyst, at en tværministeriel arbejdsgruppe har søgt at kortlægge den eksisterende ressourcebase samt udarbejde forslag til styrkelse af denne. Der er bl.a. blevet peget på øget rekruttering af indvandrere med mellemøstlig baggrund til Forsvaret, generelt styrket anvendelse af indvandrere med mellemøstlig baggrund i det offentlige, kompetenceudvikling af relevante dele af centraladministrationen, dansk og samfundsundervisning af imamer samt styrkelse af den forskningsmæssige prioritering af Mellemøsten.

4. Det internationale samarbejde

Der er i alle EU-lande behov for en øget indsats mod radikaliserings og rekruttering til terror, og EU skal i december 2005 vedtage en strategi mod radikaliserings.

Integrationsindsatsen er i hovedsagen et nationalt anliggende. Imidlertid kan indsatser på fællesskabsplan have en merværdi ved at understøtte de nationale tiltag samt bidrage til en øget forståelse af de bagvedliggende årsager til radikaliserings. For det første vil det være værdifuldt at styrke det nuværende samarbejde om integration og sikre en struktureret vidensdeling og -udveksling om tiltag mod radikaliserings på integrationsområdet. For det andet bør det undersøges, om man i EU kan understøtte og fremme en bedre forankring af det islamiske trossamfund og imamerne i medlemslandene. Danmark vil i den forbindelse fokusere på mulighederne for, at EU yder støtte til erfaringsudveksling og samarbejde mellem muslimer i Europa. Det kan fremme, at muslimerne selv organiserer sig og tager de nødvendige initiativer. Det kunne blandt andet ske ved at tilbyde muslimer fra de europæiske lande rammer og finansiering til et fælles møde om islamisk teologisk uddannelse af imamer med henblik på, at de muslimske samfund i Europa i større omfang rekrutterer imamer blandt Europas egne borgere. Mulighederne for øget erfaringsudveksling om og kortlægning af nationale undervisningstilbud af ikke-religiøs karakter om samfundsforhold og demokratiske værdier bør også undersøges.

Indsatsen i forhold til udviklingslande

Der er international tilslutning til, at udviklingspolitikken kan og bør bruges aktivt som ét af flere instrumenter i en effektiv indsats mod radikaliserings og international terrorisme.

Med fremlæggelsen af Udenrigsministeriets handlingsplan for bekæmpelse af terrorismens grundlæggende årsager i 2004 opstillede Danmark rammerne for en sådan indsats. Det har imidlertid vist sig vanskeligt at planlægge og formulere de konkrete indsatser, der kan medvirke til at imødegå radikaliserings på landeniveau.

De fleste analyser af de underliggende faktorer bag radikaliserings i udviklingslande tager udgangspunkt i meget komplekse årsagssammenhænge. Økonomisk marginaliserings, sociale, etniske og religiøse konflikter samt mangelfuld opfyldelse af forventninger om god regeringsførelse er alle faktorer, der kan lede til radikaliserings og rekrutterings til terrorbevægelser. På samme måde synes det forhold, at et land befinder sig i en politisk og økonomisk overgangsfase, at kunne bidrage til radikaliserings.

Arbejdsgruppen har fået oplyst, at Udenrigsministeriet i samarbejde med andre donorlande vil udarbejde et landeanalyseredskab, som mere præcist kan identificere, hvor der umiddelbart er risiko for radikaliserings i tredjelands, og hvordan bistand kan målrettes til at imødegå denne risiko. Analyseredskabet skal lette planlægningen af konkrete udviklingsindsatser på landeniveau, dels ved at identificere sårbare grupper og dels ved at opstille forslag til indsatser.

Kapitel 7: Forskning

Som nævnt i kapitel 1, afsnit 1, har arbejdsgruppen som et led i gennemgangen af indsatsen mod terrorisme afholdt et seminar om terrorisme og radikaliseringsproces med deltagelse af akademiske forskere og analytikere fra efterretningstjenesterne. Formålet med seminaret var at få præsenteret den nyeste forskning i og analyse af de forhold, der kan lede til radikaliseringsproces og rekruttering til terrorisme.

Et af de emner, der blev peget på fra eksperternes side, er behovet for en øget forskningsindsats i Europa, herunder i Danmark, for dermed at få en bedre forståelse af og indsigt i de faktorer, der kan lede til radikaliseringsproces. Der er tale om et komplekst samspil mellem nationale og internationale forhold, ligesom terrortruslen og radikaliseringsprocessen er under konstant forandring. En bedre forståelse af radikaliseringsprocessen og udviklingen i terrortruslen er en vigtig forudsætning for en effektiv indsats.

Arbejdsgruppen er enig i, at der bør ske en styrkelse af den forskningsmæssige indsats på terrorområdet. Arbejdsgruppen har fået oplyst, at de deltagende forskere i seminaret har taget initiativ til etablering af et skandinavisk forsknings samarbejde om terrorisme, hvilket er en positiv udvikling i retning af at styrke forskningsmiljøet.

Der skønnes især behov for øget forskning i radikaliseringsproces og rekruttering til terrorisme, men samtidig er der fortsat behov for at styrke den forskningsmæssige indsats inden for hele spektret af tiltag til bekæmpelse af terrorisme, herunder politi- og efterretningsmæssige samt beredskabsmæssige tiltag. Arbejdsgruppen har fået oplyst, at den eksisterende forskning på terrorområdet er spredt på en række forskellige institutter. Behovet for tværfaglighed og synergi mellem de konkrete forskningsindsatser kan tilgodeses gennem en vis samling af forskningen. Arbejdsgruppen finder ikke, at der er behov for etablering af et egentlig institut for anvendt terrorforskning. Udgifterne forbundet hermed vurderes ikke at stå mål med det konkrete udbytte. Derudover bør terrortruslen ansues i relation til andre sikkerhedsmæssige, politiske, økonomiske og kulturelle forhold, hvilket bedst sker ved at integrere terrorforskningen i et eksisterende forskningsmiljø. Arbejdsgruppen er bekendt med, at der foregår forskning i terrorisme på en række institutioner, herunder Dansk Institut for Internationale Studier, Københavns Universitet, Aarhus Universitet og Syddansk Universitet.

En styrkelse af forskningsmiljøet kan ske ved at det politisk besluttes at afsætte en pulje til brug for terrorrelateret forskning. Denne pulje vil skulle udmøntes gennem det strategiske forskningsråd. Arbejdsgruppen vurderer, at der med fordel kan ske en inddragelse af de relevante ministerier og tjenester i arbejdet med at identificere emner, der er behov for at få belyst. Ligeledes kan disse stille

ekspertise til rådighed for forskerne, herunder gennem afholdelse af fælles seminarer m.m. med deltagelse af forskere og eksperter i tjenesterne.

- 49. Arbejdsgruppen anbefaler, at der sker en styrkelse af den forskningsmæssige indsats på terrorområdet, først og fremmest inden for radikaliserings og rekruttering. Arbejdsgruppen foreslår, at der afsættes midler – ca. 10 mio. over 3 år – til at styrke forskningen på terrorområdet mhp. udmøntning gennem det strategiske forskningsråd. Arbejdsgruppen vurderer, at de berørte ministerier og tjenesterne bør inddrages i identificering af projekter, ligesom tjenesterne kan bidrage med ekspertise i projektforløbet.*

Arbejdsgruppens anbefalinger

Efterretningstjenesternes organisation, samarbejde og ressourcer

Nyt center for antiterroranalyse

1. Arbejdsgruppen anbefaler, at der i Politiets Efterretningstjeneste etableres et center for anti-terroranalyse, der kan udarbejde vurderinger af trusler mod det danske samfund på det bredest mulige grundlag. I funktionen skal medarbejdere fra de myndigheder, der er centrale for den samlede danske myndighedsindsats på terrorområdet, samplaceres. (kapitel 2, afsnit 2.3.3).

Samarbejdet mellem efterretningstjenesterne

2. Arbejdsgruppen anbefaler, at der skabes udtrykkelig hjemmel i forsvarsloven til, at Forsvarets Efterretningstjenestes efterretningsindhentning rettet mod forhold i udlandet også kan medtage oplysninger om personer, som er hjemmehørende i Danmark. (Kapitel 2, afsnit 2.3.4).
3. Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilvejebringes et særligt lovgrundlag for tjenesternes udveksling af oplysninger, når videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver. Der bør således være adgang til, at oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer kan udveksles mellem Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste uden den pågældende persons samtykke og uden en konkret vurdering af hver enkelt oplysningens betydning, når oplysningerne er relateret til terror, spredning af masseødelæggelsesvåben og anden grænseoverskridende kriminalitet. (Kapitel 2, afsnit 2.3.4).
4. Arbejdsgruppen anbefaler, at kommunikationsmulighederne mellem efterretningstjenesterne udbygges, således at der kan kommunikeres direkte mellem alle relevante medarbejdere via sikre kommunikationslinier (email, telefon og videokonference). (Kapitel 2, afsnit 2.3.4).

Rigspolitiets interne struktur

5. Arbejdsgruppen anbefaler, at hovedparten af Rigspolitiets Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC) overføres til Politiets Efterretningstjeneste med det formål at styrke den operative indsats på terrorområdet. Samtidig vil den alvorligste organiserede kriminalitet blive

håndteret af en ny og større organisation, der vil have en større samlet tyngde end de to afdelinger i dag. (Kapitel 2, afsnit 2.3.5.3).

Benchmarking af efterretningstjenesterne

6. Arbejdsgruppen anbefaler, at der gennemføres en benchmarking af efterretningstjenesternes virksomhed med særlig henblik på at vurdere tjenesternes produkter, arbejdsprocesser, organisation og ressourceanvendelse. Undersøgelsen bør endvidere omfatte snitfladerne til andre myndigheder. Undersøgelsen bør gennemføres med de begrænsninger, der er nødvendige for at beskytte efterretningstjenesternes kapacitet, kilder og samarbejdspartnere. (Kapitel 2, afsnit 3.1).

Prioritering af efterretningstjenesternes ressourcer

7. Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilrettelægges en proces, hvorefter der årligt forelægges et oplæg om prioritering af efterretningstjenesternes ressourcer for Regeringen Sikkerhedsudvalg til godkendelse. (Kapitel 2, afsnit 3.2).

Forsvarets bistand til politiet

8. Arbejdsgruppen anbefaler, at politiets behov for bistand fra forsvaret, bl.a. i forbindelse med Rigspolitiets Aktionsstyrkes operationer, i relevant omfang inddrages i forsvarets materielanskaffelser. (Kapitel 2, afsnit 3.3.6).

Efterforskning af terror

Politiets Efterretningstjenestes indhentning og behandling af personoplysninger

9. Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilvejebringes lovhjemmel til, at Politiets Efterretningstjeneste som led i overvågning af bestemte enkeltpersoner, kan indhente oplysninger fra andre myndigheder om de pågældende personer, når videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver. Videregivelsen af oplysninger bør kunne omfatte såvel de oplysninger, som myndigheden allerede er i besiddelse af, som en løbende fremsendelse af alle nye oplysninger vedrørende den pågældende person. (Kapitel 3, afsnit 2.2.2).
10. Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilvejebringes lovhjemmel til, at Politiets Efterretningstjeneste kan indhente oplysninger fra andre myndigheder, som ikke er knyttet til på forhånd navngivne personer, når videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver. (Kapitel 3, afsnit 2.2.2).

11. Arbejdsgruppen anbefaler, at der sikres mulighed for, at oplysninger kan fremsendes i elektronisk (eventuelt on-line) og nogenlunde ensartet form, således at Politiets Efterretningstjeneste spares for unødigt og forsinkende arbejde med at konvertere oplysningerne til et andet format. (Kapitel 3, afsnit 2.2.2).
12. Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilvejebringes lovhjemmel til at pålægge de personer og myndigheder, som har videregivet oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste, ikke at underrette den person, som oplysningerne vedrører, eller andre om videregivelsen. (Kapitel 3, afsnit 2.2.2).

Politiets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger

13. Arbejdsgruppen anbefaler, at der snarest muligt formuleres nye tidssvarende retningslinjer for Politiets Efterretningstjenestes behandling af informationer om personer og organisationer. Det er af afgørende vigtighed, at det – i det omfang der er et sagligt behov herfor – er muligt at
 - opdatere alle informationerne i IT-systemet, således at de kan fremfindes ved elektronisk søgning,
 - dele informationerne på tværs i tjenesten,
 - anvende informationerne til løsning af alle relevante opgaver og
 - opbevare informationerne i det tidsrum, som er hensigtsmæssigt henset til informationernes karakter. (Kapitel 3, afsnit 2.2.2).

Udlevering af flypassagerlister

14. Arbejdsgruppen anbefaler, at der i retsplejeloven eller luftfartsloven tilvejebringes hjemmel til, at Politiets Efterretningstjeneste uden retskendelse kan indhente passageroplysninger fra flyselskaber, som har flyvninger til og fra Danmark (inkl. transitophold) samt internt i Danmark, hvis indhentningen kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver. Hjemlen bør omfatte en forpligtelse for flyselskaber til at aflevere både aktuelle og historiske passagerlister, ligesom selskaberne bør forpligtes til at opbevare flypassagerlister i en nærmere fastsat periode. Hjemlen skal endvidere give mulighed for at pålægge flyselskaber – på særligt udvalgte ruter og i et nærmere angivet tidsrum eller indtil videre – løbende at aflevere flypassagerlister til Politiets Efterretningstjeneste. (Kapitel 3, afsnit 3.2).

Efterforskningsredskaber på teleområdet

15. Arbejdsgruppen anbefaler, at § 15 i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet ændres, så udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester får pligt til at

indrette deres tekniske udstyr på en måde, der gør indgreb i meddelelshemmeligheden muligt uanset teknologisk fremføringsform. (Kapitel 3, afsnit 4.3.1).

- 16.** Arbejdsgruppen anbefaler, at det teknologiske område, hvor politiet ikke har nogen umiddelbar mulighed for at sammenholde brugeroplysninger med det enkelte kommunikationsapparat, (f.eks. kombinationen af taletidskort og mobiltelefoner eller af brugere og netcaféer) elimineres eller – hvis dette ikke er muligt – reduceres i videst muligt omfang. De relevante myndigheder drøfter, hvorledes dette mest hensigtsmæssigt kan ske. (Kapitel 3, afsnit 4.3.1).
- 17.** Arbejdsgruppen anbefaler, at der i telelovgivningen fastsættes krav om, at politiet hos alle teleudbydere skal have mulighed for at indhente fremadrettede tele- og masteoplysninger, samtidig med at disse registreres, hvilket vil sige samtidig med, at en person foretager et opkald, aktiverer en sendemast og lignende. Forpligtelsen bør kunne opfyldes ved outsourcing. (Kapitel 3, afsnit 4.3.1).
- 18.** Arbejdsgruppen anbefaler, at der i telelovgivningen fastsættes krav om, at politiet hos alle teleudbydere skal have mulighed for at indhente historiske tele- og masteoplysninger. Der er behov for, at teleudbyderne forpligtes til at iværksætte sådanne indgreb straks og på en måde, så hensigten med indgrebet ikke forspildes. (Kapitel 3, afsnit 4.3.1).
- 19.** Arbejdsgruppen anbefaler, at udbydere af telenet og teletjeneste ved udmøntning af retsplejelovens § 786, stk. 5, i en bekendtgørelse pålægges at etablere et døgnbetjent kontaktpunkt med henblik på, at politiet til enhver tid – og uden at øjemedet forspildes – vil kunne anmode udbyderne om at iværksætte et indgreb i meddelelshemmeligheden. (Kapitel 3, afsnit 4.3.1).
- 20.** Arbejdsgruppen anbefaler, at der med henblik på at identificere og udfinde udbydere på telemarkedet til brug ved iværksættelse af indgreb stilles lovkrav om, at udbydere af telenet eller teletjenester som forudsætning for at drive denne virksomhed skal registreres hos Rigspolitiets Telecenter. (Kapitel 3, afsnit 4.3.1).
- 21.** Arbejdsgruppen anbefaler, at der i medfør af retsplejelovens § 786 fastsættes bestemmelser om, at udbydere af telenet og teletjenester skal have særligt personale, der kan forestå kontakten til politiet, og som er sikkerhedsgodkendt til at håndtere klassificerede oplysninger. Henset til oplysningernes karakter bør sikkerhedsgodkendelsen foretages i henhold til principperne i cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landende i NATO, EU eller WEU, andre klassificerede

informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt. (Kapitel 3, afsnit 4.3.1).

- 22.** Arbejdsgruppen anbefaler, at der efter forhandling mellem teleudbydere og politiet etableres mulighed for via sikre systemer at kommunikere elektronisk mellem teleudbydere og politiet. (Kapitel 3, afsnit 4.3.1).
- 23.** Arbejdsgruppen anbefaler, at udbydere af elektroniske kommunikationsnet i Danmark forpligtes til at have et fysisk punkt i Danmark, der muliggør, at indgreb kan foretages i telekommunikationen inden for dansk jurisdiktion. (Kapitel 3, afsnit 4.3.1).
- 24.** Arbejdsgruppen anbefaler, at det ved udmøntning af retsplejelovens § 786, stk. 5, pålægges teleselskaberne at anvende et i samarbejde med politiet udarbejdet fælles format for elektronisk levering af teleoplysninger. Formatet bør i den forbindelse være standardiseret, sådan at der ikke kan opstå tvivl om, hvilke oplysninger der er omfattet, og hvorledes de skal gengives. (Kapitel 3, afsnit 4.3.1).
- 25.** Arbejdsgruppen anbefaler, at teleudbydere pålægges løbende at opdatere relevante teledatabaser med oplysninger om telefonnummer, rette operatør og nummerets bruger. (Kapitel 3, afsnit 4.3.1).
- 26.** Arbejdsgruppen anbefaler, at der skabes mulighed for, at en retskendelse om indgreb i meddelelshemmeligheden kan være rettet mod personen og ikke kommunikationsmidlerne. (Kapitel 3, afsnit 4.3.2).
- 27.** Arbejdsgruppen anbefaler, at muligheden for at undlade underretning til en mistænkt om et gennemført indgreb i meddelelshemmeligheden kan ske på baggrund af hensyn til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder. (Kapitel 3, afsnit 4.3.2).
- 28.** Arbejdsgruppen anbefaler, at det pålægges udbydere af telenet- og teletjenester at udlevere abonnementsoplysninger uden rettens godkendelse. (Kapitel 3, afsnit 4.3.2).
- 29.** Arbejdsgruppen anbefaler, at der skabes den fornødne hjemmel i retsplejeloven til, at politiet i ganske særlige situationer må foretage scanning af indholdet af telefonsamtaler eller anden tilsvarende kommunikation inden for et nærmere angivet område. (Kapitel 3, afsnit 4.3.2).

- 30.** Arbejdsgruppen anbefaler, at udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester på baggrund af en observationskendelse forpligtes til fremadrettet (løbende) at udlevere oplysninger til politiet om, hvilke mobiltelefonmaster en tændt mobiltelefon er i forbindelse med. Udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester bør være forpligtet til at indrette deres tekniske systemer således, at de i retsplejelovens kapitel 71 nævnte indgreb er mulige. (Kapitel 3, afsnit 4.3.2).
- 31.** Arbejdsgruppen anbefaler, at der skabes den fornødne lovhjemmel til, at politiet i særlige situationer kan anvende udstyr, der kan forstyrre eller afbryde radio- og telekommunikation mv. Dette bør efter arbejdsgruppens opfattelse ske ved indsættelse af en udtrykkelig hjemmel hertil i retsplejeloven samt ved de fornødne konsekvensændringer af reglerne på radio- og telekommunikationsområdet. Indgreb bør forudsætte, at en retskendelse kan opnås. (Kapitel 3, afsnit 4.3.3).

Anvendelse af kilder og agenter

- 32.** Arbejdsgruppen anbefaler, at Politiets Efterretningstjeneste i højere grad end det tidligere har været tilfældet – i tillæg til inddækning af udgifter eller tab – kan honorere kilder for det arbejde, de udfører for tjenesten, herunder for den personlige risiko de løber i den forbindelse. (Kapitel 3, afsnit 7.2).

Videoovervågning

- 33.** Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilvejebringes mulighed for øget og forbedret tv-overvågning af centrale pladser, væsentlige trafikknudepunkter og andre steder, hvor der jævnligt færdes eller samles større menneskemængde:
- Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilvejebringes hjemmel til, at kommuner efter forelæggelse for politiet kan foretage tv-overvågning på frit tilgængelige steder i kriminalitetsforebyggende øjemed.
 - Endvidere anbefaler arbejdsgruppen, at politiet kan henstille til offentlige myndigheder og private at udnytte deres muligheder for at foretage tv-overvågning. Det forudsættes, at sådanne henstillinger navnlig anvendes, hvor den pågældende tv-overvågning er af betydning for terrorbekæmpelsen.
 - Endelig anbefaler arbejdsgruppen, at der skabes mulighed for, at politiet kan meddele offentlige myndigheder og private pålæg om, at en allerede etableret eller planlagt tv-overvågning skal overholde nogle nærmere angivne krav med hensyn til optagernes kvalitet, opbevaring mv.

- 34.** Arbejdsgruppen anbefaler, at de relevante myndigheder indleder en intensiveret undersøgelse af de teknologiske muligheder for – på særligt udvalgte steder – at kunne etablere helt eller delvist automatiserede overvågningsfunktioner, herunder navnlig anvendelsen af systemer, der kan aflæse biometriske data relateret til genkendelse af konkrete personer eller adfærdsmønstre. En sådan undersøgelse skal omfatte varetagelse af hensynet til privatlivets fred, databeskyttelse mv.

Udlændinges ophold i Danmark

Opnåelse af opholdstilladelse i Danmark

- 35.** Arbejdsgruppen anbefaler, at udlændinge, som gennem tale, skrift eller handlinger har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer, bør begrænses i deres adgang til Danmark. Det samme gælder udlændinge, som ikke aktuelt udviser sådan adfærd, men om hvem der er alvorlig grund til at frygte, at de efter at have sikret sig ophold i Danmark, vil gøre sig skyldig heri. Der bør over for studerende og arbejdstagere og lignende indføres en bestemmelse i udlændingeloven herom. Som følge af Danmarks internationale forpligtelser i flygtninge- og familiesammenføringsager, bør bestemmelsen ikke omfatte disse persongrupper. (Kapitel 4, afsnit 1.1.2).
- 36.** Arbejdsgruppen anbefaler, at udlændinge, som gennem tale, skrift eller handlinger har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer, som udgangspunkt ikke skal have forlænget en meddelt opholdstilladelse. Der bør tillige indføres en bestemmelse for studerende og arbejdstagere o.lign i udlændingeloven herom. Som følge af Danmarks internationale forpligtelser i flygtninge- og familiesammenføringsager bør bestemmelsen ikke omfatte disse persongrupper. (Kapitel 4, afsnit 1.1.2).

Særligt om imamer

- 37.** Arbejdsgruppen anbefaler, at der indføres særlige udvisningsregler for religiøse forkyndere, således at religiøse forkyndere, der får inddraget deres opholdstilladelse i medfør af de særlige bestemmelser herom, tillige udvises med et indrejseforbud. (Kapitel 4, afsnit 1.1.2).

Det civile beredskab

Den nationale operative stab

- 38.** Arbejdsgruppen anbefaler, at Justitsministeriet snarest udarbejder et beslutningsgrundlag til regeringen om etablering af de nødvendige kommunikationsfaciliteter mv. til den nationale operative stab. (Kapitel 5, afsnit 3).

Uddannelse og øvelser

- 39.** Arbejdsgruppen anbefaler, at indsatslederuddannelsen styrkes i forhold til at varetage den tværfaglige operative skadestedsledelse. (Kapitel 5, afsnit 3).
- 40.** Arbejdsgruppen anbefaler, at der afholdes regionale krisestyringsøvelser som minimum hvert andet år. Ligeledes bør der i større omfang afholdes fuld-skala øvelser i særligt sårbare områder. (Kapitel 5, afsnit 3).

Sundhedsberedskabet

- 41.** Arbejdsgruppen anbefaler, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med de relevante myndigheder udarbejder beslutningsoplæg til regeringen om påkrævede ændringer i sundhedsberedskabet inden 1. marts 2006. (Kapitel 5, afsnit 3).

Kontrol med farlige stoffer

- 42.** Arbejdsgruppen anbefaler, at der nedsættes en arbejdsgruppe under Beredskabsstyrelsen med deltagelse af Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste og øvrige relevante myndigheder med henblik på at gennemføre en nærmere analyse af kontrollen med farlige stoffer og på den baggrund eventuelt foreslå nye eller yderligere kontrolforanstaltninger. Arbejdet skal være afsluttet senest den 1. maj 2006. (Kapitel 5, afsnit 3).

Opmærksomhedsuddannelse for værnepligtige

- 43.** Arbejdsgruppen anbefaler, at den opmærksomhedsuddannelse vedrørende terror, der er under udvikling i samarbejde mellem politiet og hjemmeværnet, bør udbredes til også at omfatte de værnepligtige i forsvaret og redningsberedskabet. (Kapitel 5, afsnit 3).

Ammunitionsrydningsberedskabet

- 44.** Arbejdsgruppen anbefaler, at responstiden for ammunitionsrydningsberedskabet minimeres ved at udvide vagtperioden på tjenestederne til at omfatte myldretiden og samtidig muliggøre udrykningskørsel for relevant personel fra hjemmet til tjenestestedet. (Kapitel 5, afsnit 3).

Kommunikation med befolkningen i krisesituation

- 45.** Arbejdsgruppen anbefaler, at der i en krisesituation på centralt niveau sker en løbende opsamling af relevant information og stillingtagen til videreformidling til befolkningen med henblik på at sikre en effektiv, præcis og troværdig kommunikation. Arbejdsgruppen anbefaler, at der på forhånd udarbejdes en model for den centrale koordinering af kommunikation med befolkningen og medierne, som eventuelt kan justeres i det konkrete tilfælde. (Kapitel 5, afsnit 4.1).

Dialog med indvandrere og flygtningegrupper

Indsatsen rettet mod familier, skoler og trossamfund

- 46.** Arbejdsgruppen anbefaler, at den opsøgende indsats over for unge og deres forældre styrkes for at hjælpe dem til at forstå samfundets forventninger og krav. Indsatsen kan suppleres med en let tilgængelig pjece-serie på flere sprog om ”Parent Know How”, som distribueres i butikcentre eller lignende efter engelsk forbillede. (Kapitel 6, afsnit 3).

Indsatsen rettet mod foreninger og klubber

- 47.** Arbejdsgruppen anbefaler, at indsatsen for at skabe tilstrækkeligt målrettede fritidstilbud til unge indvandrere styrkes, så de integreres i det danske samfund og ikke tiltrækkes af mere radikale klubber og foreninger. (Kapitel 6, afsnit 3).

Politiets indsats

- 48.** Arbejdsgruppen anbefaler, at samarbejdet mellem det lokale politi og de muslimske trossamfund styrkes. Samarbejdet bør suppleres af skolefolk og socialarbejdere – bl.a. inden for rammerne af det eksisterende SSP-samarbejde. (Kapitel 6, afsnit 3).

Forskning

- 49.** Arbejdsgruppen anbefaler, at der sker en styrkelse af den forskningsmæssige indsats på terrorområdet, først og fremmest inden for radikaliserings- og rekruttering. Arbejdsgruppen foreslår, at der afsættes midler – ca. 10 mio. over 3 år – til at styrke forskningen på terrorområdet mhp. udmøntning gennem det strategiske forskningsråd. Arbejdsgruppen vurderer, at de berørte ministerier og tjenesterne bør inddrages i identificering af projekter, ligesom tjenesterne kan bidrage med ekspertise i projektforsløbet.

REGERINGEN

25. august 2005

Kommissorium for en samlet gennemgang og vurdering af det danske samfunds beredskab mod terrorisme

1. Terrorhandlingerne i Madrid i marts 2004 og senest i London i juli 2005 viser, at også de europæiske lande – trods et højt sikkerhedsniveau – er sårbare over for den internationale terrorisme.

Det giver anledning til på ny at overveje, hvad der kan gøres for at modvirke terrorangreb i Danmark, og herunder sikre de nødvendige redskaber til i givet fald at opklare og retsforfølge eventuelle terrorhandlinger.

2. Der er allerede – siden terrorhandlingerne i USA den 11. september 2001 – taget en lang række initiativer for at styrke indsatsen mod international terrorisme, herunder ved at styrke det politi- og efterretningsmæssige beredskab.

Der er for det første gennemført en markant forøgelse af de ressourcer, der er til rådighed for efterretningstjenesterne.

I november 2001 blev politiet – herunder navnlig Politiets Efterretningstjeneste – tilført ressourcer svarende til en mandskabsforøgelse på ca. 100 polititjenestemænd og ca. 25 medarbejdere med anden uddannelse samt en engangsdriftsbevilling på 20 mio. kr. med henblik på en teknologisk styrkelse af Politiets Efterretningstjeneste.

Samtidig blev Forsvarets Efterretningstjeneste tilført en ekstraordinær bevilling på ca. 130 mio. kr. til materielanskaffelser og en øget årlig driftsbevilling på ca. 30 mio. kr. i 2002 stigende til ca. 40 mio. kr. i 2004. Disse yderligere ressourcer blev tildelt med henblik på at intensivere indsatsen mod terrorisme og terrorrelateret virksomhed, herunder international våbenhandel og spredning af materialer og teknologier til udvikling og produktion af masseødelæggelsesvåben. Den yderligere indsats skal ses i lyset af, at Forsvarets Efterretningstjeneste i midten af 1990'erne indledte en omstillingsproces, som opprioriterede tjenestens evne til at behandle brede geografiske og faglige områder, herunder terror. Denne omstilling blev yderligere fokuseret mod bearbejdning af transnationale emner i form af spredning af masseødelæggelsesvåben, terrorisme og international kriminalitet på baggrund af beretningen fra Forsvarskommissionen af 1997. De øgede ressourcer blev anvendt til personale, anlæg og materiel til indhentning af oplysninger fra

Bilag 2

nye geografiske områder og nye typer af kommunikation. Der blev bl.a. anskaffet tre paraboler til indhentning af informationer fra satellitkommunikation. Der skete også en styrkelse af kapaciteten til at skaffe oplysninger fra menneskelige kilder i udlandet om internationale terrornetværk.

I maj 2004 blev der gennemført en yderligere styrkelse af PET med henblik på at sikre en fortsat gennemførelse og videreudvikling af den forstærkede indsats mod terrorisme.

Styrkelsen af PET omfattede bl.a.:

- Ansættelse af yderligere 60-65 medarbejdere, herunder med akademisk, analytisk og administrativ baggrund, til at styrke overvågning, efterforskning og analyse særligt på terrorområdet.
- Anskaffelse af en sammenhængende og tidssvarende IT-plattform, som kan understøtte PET's overvågningsmæssige, operative og analytiske virksomhed.
- Anskaffelse af tekniske værktøjer til varetagelse af overvågnings- og efterforskningsopgaver på IT- og teleområdet.

Den yderligere styrkelse af PET udgør i politiets flerårsaftaleperiode (2004-2006) i alt 135 mio. kr.

Endvidere har Forsvarets Efterretningstjeneste i forbindelse med forsvarsforliget i 2004 fået tilført yderligere 20 mio. kr. i 2005 og 45 mio. kr. i årene 2006-09. De vil blive brugt til styrkelse af tjenestens indhentnings- og bearbejdningskapacitet på prioriterede områder, herunder terrorområdet. Det meste vil gå til nyt materiel, men der vil også blive tale om en mindre personaleforøgelse.

3. Der er også gennemført en række lovændringer med henblik på at tage højde for terrorismens globale karakter og styrke politiets efterforskningsmuligheder og sikre en effektiv indsats mod terrorisme.

Med antiterrorpakken, der blev vedtaget af Folketinget i maj 2002, er der gennemført de ændringer af straffeloven, retsplejeloven og udleveringsloven, der var nødvendige for, at Danmark kan opfylde sine forpligtelser efter FN's terrorfinansieringskonvention fra 1999 og FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 fra 2001 om internationalt samarbejde med henblik på bekæmpelse af terrorisme. Lovændringen skabte samtidig grundlag for at Danmark kunne medvirke ved vedtagelsen af EU-rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme. Herudover indeholdt antiterrorpakken en række yderligere initiativer til styrkelse af det strafferetlige værn mod terrorisme og forbedring af politiets efterforskningsmuligheder.

Ved en samtidig ændring af udlændingeloven blev der skabt grundlag for et styrket samarbejde mellem udlændingemyndighederne og efterretningstjenesterne i asylsager og i andre sager om opholdstilladelse i Danmark med henblik på at sikre anvendelsen af adgangen til at nægte opholdstilladelse til udlændinge, når det er påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

Også hvidvaskloven og toldloven blev ændret som led i indsatsen mod finansiering af terrorisme, idet pengeinstitutter m.fl. blev pålagt at anmelde transaktioner, der gav anledning til mistanke om finansiering af terrorisme, og toldvæsenet fik hjemmel til at kontrollere og tilbageholde større pengebeløb, der findes i forbindelse med indrejse til og udrejse fra Danmark, hvor det må befrygtes, at beløbene stammer fra eller skal bruges til kriminalitet.

Hertil kommer de lovændringer, der blev gennemført ved den såkaldte rockerpakke. Rockerloven, der blev vedtaget af Folketinget i juni 2003, indeholdt bl.a. en række ændringer af retsplejelovens regler om dørlukning, bevisfortegnelse og vidnebeskyttelse med henblik på at forbedre politiets muligheder for at hemmeligholde identiteten på polititjenestemænd med særlige tjenestefunktioner. Herudover blev der gennemført begrænsninger i forsvarerens og sigtedes/tiltaltes adgang til aktindsigt for at sikre politiets muligheder for at modtage informationer bl.a. fra meddelere, der ønsker anonymitet, og fra danske og udenlandske samarbejdspartnere. Disse regler har også betydning for Politiets Efterretningstjenestes virke.

4. For så vidt angår det almindelige civile beredskab, blev der umiddelbart efter den 11. september 2001 bevilget knapt 50 mio. kr. til at styrke såvel det statslige som det kommunale redningsberedskab. Hensigten var bl.a., at skabe en effektiv forebyggende beredskabsmæssig indsats, et stærkt og koordineret afhjælpende beredskab samt at sikre et robust beredskab i øvrigt i de forskellige civile sektorer.

Den samlede merbevilling er bl.a. blevet anvendt til finansiering af nye initiativer vedrørende uddannelse, øvelser, forskning, kommunikation og materiel. På vidensindsamlingsområdet er der bl.a. gennemført en analyse af redningsindsatser ved udvalgte terrorhandlinger med henblik på erfaringsindsamling. Herudover kan nævnes redningsberedskabets resourcedatabase, der skal sikre indsatsledelsen et overblik ved store hændelser over de tilgængelige ressourcer hos redningsberedskabet, politi og forsvar m.fl. Til styrkelse af indsatsen på ledelses- og kommunikationsområdet er anskaffet et mobilt ledelses- og kommunikationsmodul samt mindre, mobile enheder med moderne IT- og kommunikationsudstyr.

Også indsatsen på det kemiske, biologiske og nukleare område (CBRN) er blevet styrket gennem anskaffelse af bl.a. elektronisk sporeudstyr til sporing af kemiske stoffer, et stort antal kemikalieindsatsdragter, rensepladser til rensning af forurenede tilskadekomne og elektronisk sporeudstyr til sporing af radioaktiv stråling/forurening.

Den konkrete tilpasning af beredskabet er herudover blevet suppleret af en analytisk indsats, idet der er gennemført en bredspektret national sårbarhedsudredning, som blev offentliggjort i januar 2004. Sårbarhedsudredningen indeholder således et overblik over sårbarheder og beredskab i samfundets civile sektorer.

Hertil kommer en række tiltag, som regeringen i 2005 har truffet beslutning om. Som opfølgning på sårbarhedsudredningen har regeringen således udarbejdet en overordnet politik for beredskabsområdet med overskriften ”Et robust og sikkert samfund – regeringens politik for beredskabet i Danmark”, der indeholder 8 prioriterede indsatsområder. Af disse kan særligt nævnes etableringen af en national operativ stab med henblik på at styrke koordinationen af den operative indsats ved større hændelser og kriser i Danmark, etableringen af et fælles CBRN-institut samt forberedelse af etableringen af et nyt landsdækkende radiokommunikationssystem.

5. Politiets Efterretningstjeneste indledte i efteråret 2003 et målrettet strategiarbejde under indtryk af udviklingen i trusselsbilledet, der i stadig stigende grad kræver, at de traditionelle efterforskningsmæssige aktiviteter suppleres med en bredspektret indsats, hvor samfundet i sin helhed må inddrages i langt højere grad end tidligere. Arbejdet har ført til anlæggelse af en helt overordnet strategi, der hviler på to hovedelementer:

- Yderligere styrkelse af tjenestens efterforskning
- Yderligere styrkelse af tjenestens eksterne koordinerende rolle

I forlængelse af ressourcetilførslen i foråret 2004 er der blevet gennemført en ny struktur, der skal understøtte den overordnede strategi, således at tjenesten så fokuseret som muligt kan håndtere de mangeartede krav, som dagens komplekse trusselsbillede stiller.

Efterforskningssiden er bl.a. styrket med tilførsel med tilgang af nye medarbejdere – analytikere og erfarne efterforskere - og ny teknik, ligesom samlingen af hele tjenesten i en bygning har styrket ledelseskraften og samarbejdet på tværs af afdelingerne.

For så vidt angår den eksternt koordinerende rolle har Politiets Efterretningstjeneste taget en lang række forskellige initiativer, herunder etablering af tre kontaktgrupper for henholdsvis den offentlige sektor, brancheorganisationer og for informationssikkerhed samt intensive ”awareness-programmer” for højere læreanstalter og transportsektoren, dialogfora med imamer og etniske minoriteter, etablering eller forstærkelse af kontakter til relevante samarbejdspartnere som f.eks. en række større danske virksomheder, Dansk Industri, Center for Biologisk Beredskab og Dansk Institut for Internationale Studier, ligesom tjenesten gennem etablering af hjemmeside, udgivelse af årsberetning og afholdelse af konferencer og deltagelse som foredrags- og indlægholder i en

lang række forskellige sammenhænge, kraftigt har øget orienteringen af og dialogen med den bredere offentlighed.

Politiets Efterretningstjeneste har på det nationale plan intensiveret det bilaterale samarbejde med centrale samarbejdspartnere som f.eks. den øvrige del af dansk politi, Forsvarets Efterretningstjeneste, Udlændingestyrelsen og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, og på internationalt plan forstærket samarbejdet med eksisterende partnere og udvidet kontaktfladen til tjenester, som Danmark ikke tidligere har samarbejdet med på det sikkerhedsmæssige område.

6. Forsvarets Efterretningstjeneste har i 2004 fuldført de omfattende tekniske anskaffelser, der var lagt op til med bevillingen i november 2001. Forsvarets Efterretningstjenestes øgede kapacitet til indhentning på terrorområdet og den større analysekapacitet er omsat i en stigende rapportering på terrorområdet og en øget informationsudveksling med Politiets Efterretningstjeneste og med udenlandske samarbejdspartnere. Herudover har Forsvarets Efterretningstjeneste også tætte relationer til bl.a. Center for Biologisk Beredskab.

Det er således en af de vigtigste erfaringer fra 11. september 2001, at sikkerheds- og udenrigsefterretningstjenester løbende skal dele informationer og analyser. Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste arbejder derfor tæt sammen om at imødegå truslen fra terrorisme. Således udarbejder de to tjenester fælles vurderinger af truslen fra den internationale terrorisme, ligesom tjenesterne sammen og hver for sig har et tæt samarbejde med udenlandske sikkerheds- og efterretningstjenester. Tjenesterne intensiverer fortsat både deres indbyrdes samarbejde og samarbejdet med udenlandske tjenester.

7. Terrornetværk opererer typisk på tværs af landegrænser, og et effektivt internationalt samarbejde er derfor en forudsætning for at imødegå den internationale terrorisme. FN og EU er de centrale multilaterale fora for Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde om terrorbekæmpelse. Ligeledes foregår der som nævnt et omfattende bilateralt samarbejde, først og fremmest på det efterretningsmæssige område. Om de danske initiativer generelt på det internationale område kan der henvises til regeringens årlige redegørelse for Danmarks indsats mod terrorisme fra henholdsvis juni 2004 og juni 2005.

8. Som det fremgår, er der både bevillingsmæssigt, lovgivningsmæssigt og operativt taget en lang række initiativer som led i den omstillingsproces, der blev sat i gang i Danmark efter terrorhandlingerne i USA den 11. september 2001.

Efter den sidste tids begivenheder kan der imidlertid være anledning til nu at foretage en mere samlet gennemgang og vurdering af det danske samfunds beredskab og indsats over for terrorhandling. Sigtet hermed er at afklare, hvilke yderligere initiativer der eventuelt måtte være be-

Bilag 2

hov for med henblik på i videst muligt omfang at modvirke terrorangreb i Danmark, og herunder sikre de nødvendige redskaber til i givet fald at opklare og retsforfølge eventuelle terrorhandlinger.

Regeringen finder, at den angivne gennemgang og vurdering bør forestås af en tværministeriel arbejdsgruppe under Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration deltager i arbejdet i fornødent omfang. Arbejdsgruppen kan i øvrigt inddrage sagkyndige på relevante områder i arbejdet.

Arbejdsgruppen bør i sit arbejde inddrage de senere års udvikling og erfaringer på terrorområdet i andre lande og i det internationale samarbejde.

Arbejdsgruppen kan foreslå konkrete initiativer, herunder lovændringer, ligesom arbejdsgruppen kan anbefale yderligere udredninger. Arbejdsgruppen afgiver sin rapport til regeringen via Embedsmandudvalget for Sikkerhedsspørgsmål. I forbindelse med afgivelsen af rapporten bør det angives, i hvilket omfang rapporten og dens anbefalinger bør behandles fortroligt.

Arbejdet skal afsluttes inden den 1. november 2005.

Seminar om radikaliserings og rekruttering til terrorisme

Som led i gennemgangen af indsatsen mod terrorisme blev der den 26. september 2006 afholdt et seminar om radikaliserings og rekruttering, hvor arbejdsgruppens medlemmer deltog. Formålet med seminaret var at få præsenteret den nyeste forskning i og analyse af de forhold, der kan lede til radikaliserings og rekruttering til terrorisme. Der var oplæg fra følgende forskere: Magnus Ranstorp, FHS, Sverige, Petter Nesser, FFI, Norge, Lars Erslev Andersen, SDU og Michael Taarnby Jensen, DIIS. Derudover var der oplæg fra henholdsvis Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste. Anja Dalgaard-Nielsen, Ole Kværnø og en række repræsentanter fra efterretnings-tjenesterne deltog som gæster i seminaret.

En række emner blev berørt i oplæggene og drøftelserne. Seminaret blev afsluttet med en drøftelse af mulige konkrete tiltag til imødegåelse af radikaliserings og rekruttering. På baggrund af disse er der formuleret en række konklusioner fra seminaret om mulige indsatsområder.

Udviklingstræk i radikaliserings og terrorisme

Til trods for, at bekæmpelsen af al-Qaida har svækket netværkets adgang til at forberede store og omfattende angreb, har ideologien fortsat stor tiltrækningskraft blandt lokale terrorceller og netværk. Der er siden 11. september sket en markant udvikling i retning af radikaliserings af overvejende sunnimuslimske miljøer både inden og uden for Europa. Det vurderes, at der er tæt sammenhæng mellem den radikaliserings der finder sted uden for Europa, først og fremmest i Mellemøsten, og radikaliserings i miljøer inden for Europa. De transnationale træk, der gør sig gældende for en række terrorceller i Europa, kommer bl.a. til udtryk ved, at der i planlægningen og gennemførelsen af angreb ofte arbejdes på tværs af grænser, ligesom motivationen til at støtte eller begå terrorisme ofte udspringer af forhold uafhængige af opholdsstedet.

Fra eksperternes side blev det påpeget, at der var behov for en øget forskningsindsats i Europa, herunder i Danmark, for dermed at få en bedre forståelse af og indsigt i de faktorer, der kan lede til radikaliserings. Der er tale om et komplekst samspil mellem nationale og internationale forhold, ligesom terrortruslen og radikaliseringsprocessen er under konstant forandring. En bedre forståelse af radikaliseringsprocessen og udviklingen i terrortruslen er en vigtig forudsætning for en effektiv indsats.

Konklusioner fra seminaret:

- Fokus på informationsudveksling mellem efterretningstjenesterne, der beskæftiger sig med henholdsvis nationale og internationale forhold, samt mellem sikkerheds- og efterretnings-tjenesterne i Europa

- Øget rekruttering af personer med kendskab til først og fremmest arabiske sprog og samfundsforhold, herunder inden for myndighederne og i forskerverden
- Styrkelse af den danske og europæiske forskning i de faktorer, der leder til støtte og rekruttering til terrorisme, herunder samspillet mellem eksterne og interne forhold.
- Afholdelse af et internationalt højniveau-seminar i København, der samler embedsmænd og forskere om drøftelse af tiltag mod radikaliserings
- Vedtagelse og implementering af en fælles EU-strategi mod radikaliserings, der fremmer erfaringsudveksling og fælles tiltag mod radikaliserings i Europa.

Profil af en terrorist?

Det var generelt vurderingen, at det ikke var muligt at tegne en profil på en terrorist, der gælder for alle. Der var dog tale om visse fællestræk. Det var således vurderingen, at der især var tale om unge mænd i 20- og 30-årsalderen. I Europa skete der især en radikaliserings inden for miljøer bestående af immigranter og politiske flygtninge. Hidtil havde terrorister i Europa især haft nordafrikansk baggrund, men man så i stigende grad terrorister og terrorsympatisører med pakistansk baggrund.

Det er muligt at opdele personer, der kan være af særlig interesse i en terrormæssig sammenhæng, i en række kategorier:

Den helt centrale figur i en terrorcelle eller i radikaliseringsprocessen er den person, der fungerer som åndelig vejleder og/eller talentspejder i forhold til at påvirke og udvælge personer, der kan indgå i en terrorcelle eller terrorhandlinger. Denne nøgleperson kan således fungere som ”gate keeper” mellem påvirkelige unge i radikale miljøer og terrorceller i ind- og udland. Nøglepersonen kan også fungere som leder af terrorcellen. Nøglepersoner modtog ofte sociale ydelser, men fik også midler fra anden side, herunder gennem ulovlig virksomhed. Samkøring af skatteregistre og sociale registre kunne derfor ofte medvirke til at afsløre nøglepersoner.

En anden kategori er veluddannede og veltalende unge, som er meget optaget af ideologiske, politiske og sociale forhold og/eller som har evnerne til at planlægge og eventuelt gennemføre et terrorangreb.

En tredje kategori er unge, som er dårligt integreret i det danske/europæiske samfund og som fungerer dårligt socialt.

Derudover var der fokus på andre grupper, herunder konvertitter.

Konklusioner fra seminaret:

- I den politi- og efterretningsmæssige indsats fokus på nøglepersonen/den åndelige vejleder i radikaliserings- og rekrutteringsprocessen.
- Myndighederne bør i deres tiltag rettet mod nøglepersoner til stadighed vurdere virkningen af indsatsen, herunder om imødegåelse af radikalisering bedst sker gennem overvågning eller strafforfølgning af nøgleperson.
- En øget samkøring af registre.
- Særligt fokus på steder, hvor hvervning ofte finder sted, herunder i moskeer og fængsler.
- Inddragelse af alle relevante myndigheder, herunder politiet og de sociale myndigheder, i arbejdet med at følge, om unge tiltrækkes af radikale og ekstremistiske miljøer.

Radikaliseringsprocessen

Der var en generel drøftelse af den radikaliseringsproces, som en person kan gennemløbe. Flere forhold kan spille ind i starten, herunder jihad-ideologiens tiltrækningskraft, følelse af uretfærdig behandling af muslimske befolkningsgrupper i udlandet og af at være fremmedgjort i forhold til omgivende samfund samt en generel søgende indstilling til tilværelsen. Det springende punkt fra generel utilfredshed til radikalisering vurderes at være kontakt med en åndelig vejleder/nøgleperson. Derefter kan der være tale om yderlig ideologisk radikalisering igennem deltagelse i koranskoler og i yderste instans deltagelse i jihad eller jihad-træning.

Der blev præsenteret en række faktorer, der udspringer af henholdsvis hjemlige forhold og internationale forhold, og som kan lede til en radikaliseringsproces:

Eksempler på hjemlige faktorer:

- følelsen af stigmatisering af muslimsk befolkningsgruppe
- radikale imamer
- glorificering af jihad og martyrium
- identitetskrise i ungdommen

Eksempler på internationale faktorer:

- opfattelse af, at vestlig udenrigspolitik er vendt mod den muslimske verden
- muslimers nød i krigs- og krisehærgede lande og regioner
- visse massemediers fremstilling af konflikter i fx Mellemøsten, herunder glorificering af vold

Konklusioner fra seminaret:

- Styrket dialog med moderate muslimske kredse.
- Udvidelse af fritids- og arbejdstilbud til unge muslimer.
- Fremme dialog i og med muslimske miljøer om specifikke tiltag mod terrorisme, herunder strafforfølgning for opfordring til terrorvirksomhed.

- Undervisning af imamer i dansk sprog og samfundsforhold.
- Etablering af dansk uddannelse af imamer.
- Særlige initiativer i forhold til at forklare dansk udenrigspolitik, herunder engagementet i Irak og Afghanistan, samt det Arabiske Initiativ.
- Kommunikationsstrategien som led i krisestyring skal tage højde for at kunne målrette information til muslimske miljøer, herunder særlige tv- og radiokanaler samt hjemmesider.

Sundhedsberedskabet

1. Generelt

Sundhedsberedskabet er sundhedsvæsenets evne til at kunne udvide og omstille sin behandlings- og plejekapacitet m.v. udover det daglige beredskab – såvel ved større ulykker som ved katastrofer, herunder krig og terror. Planerne for denne udvidelse og omstilling skal tage udgangspunkt i det daglige beredskab og være en fleksibel tilpasning af det daglige beredskab til den aktuelle situation (beredskabskontinuitet).

Det samlede sundhedsberedskab består af en række delelementer, som alle skal være i stand til at imødegå terrorhændelser med såvel konventionelle som biologiske, kemiske, radiologiske og nukleare aspekter.

Sygehusberedskabet er beredskabet i det samlede sygehusvæsen, dvs. i amtskommunerne, i Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S) samt på de private sygehuse med henblik på, at der under større ulykker, katastrofer samt under krigsforhold kan ydes syge og tilskadekomne behandling på sygehus eller på behandlingssteder uden for sygehusene. **Den præhospitale indsats**, herunder ambulanceberedskabet, er en del af sygehusberedskabet og betegner den indsats, der foregår uden for hospital fra en person bliver ramt af sygdom eller skade til vedkommende er færdigbehandlet eller modtages på et sygehus eller tilsvarende behandlingssted.

Beredskabet i den primære sundhedstjeneste er sundhedsberedskabet i den del af sundhedsvæsenet, der ligger uden for sygehusene. De kommunale opgaver omfatter hjemmepleje, hjemmesygepleje og plejecentre. De amtskommunale opgaver omfatter planlægning og inddragelse af praksissektoren på sygesikringsområdet, herunder praktiserende læger, speciallæger, psykologer, fysioterapeuter m.v.

Lægemedelberedskabet er beredskabet af lægemidler og medicinsk udstyr, der kan imødekomme de ændrede krav til forbrug, forsyning og distribution, som må forudses at ville opstå i en katastrofesituation.

Det kriseterapeutiske beredskab er sundhedsvæsenets evne til at udvide og omstille sin evne til at yde psykosocial omsorg og støtte samt at identificere behandlingsbehov og krisebehandling ved større hændelser.

Ansvar

Sundhedsberedskabet hører under indenrigs- og sundhedsministerens ressort. Indenrigs- og sundhedsministeren har således ansvaret for, at der inden for ministerområdet planlægges for opretholdelse og videreførelse af opgaver inden for sundhedsberedskabet. Sundhedsstyrelsen bistår ministeren med den centrale forvaltning i sundhedsmæssige anliggender, herunder sundhedsberedskabet.

Myndighedsopgaverne varetages af Sundhedsstyrelsen og for så vidt angår lægemedelberedskabet Lægemedelstyrelsen. Sundhedsstyrelsen varetager - blandt andet

med de lokalt placerede embedslægeinstitutioner - en række tilsyns, overvågnings- og rådgivningsopgaver på sundhedsområdet.

Det planlægningsmæssige og operative driftsansvar ligger ved amtskommunerne og Hovedstandes Sygehusfællesskab (H:S) og kommunerne. Med udgangspunkt i det daglige beredskab er det således amtskommunernes og kommunernes ansvar at planlægge for en udvidelse af beredskabet med henblik på at sikre den bedst mulige udnyttelse af kapaciteten, når en konkret situation stiller krav af en sådan karakter eller et sådant omfang, at behovene ikke kan dækkes tilfredsstillende ved hjælp af daglige rutiner og ressourcer.

Sundhedsstyrelsen varetager den nationale koordinering i forhold til planlægning af sundhedsberedskabet og er opfølgende myndighed på området. I den forbindelse udarbejdes centrale vejledninger til brug for de driftsansvarlige for sundhedsberedskabet i kommuner, amter/regioner.

Det primære planlægningsgrundlag er Håndbog om Sundhedsberedskab, som er en vejledning i sundhedsberedskabsplanlægning rette mod amter, regioner, kommuner og sygehuse.

Risici og sårbarheder

Sundhedsstyrelsen har som opfølgning på sårbarhedsudredningen taget initiativ til en revision af planlægningsgrundlaget, da det i sårbarhedsudredningen blev præciseret, at der var et behov for kontinuerlig opdatering af beredskabsplanlægningen. Det præciseres endvidere, at det bør sikres, at implementering finder sted.

Samtidig pegede den nationale sårbarhedsudredning på, at øvelsesvirksomheden bør intensiveres og kvalificeres. Dette kan medvirke til at styrke forståelsen af, at sundhedsberedskabet er en integreret del af det daglige virke i hele sundhedsvæsenet. Samtidig vil en intensiveret og kontinuerlig øvelsesvirksomhed kunne afhjælpe problemer i forbindelse med samarbejdet på tværs af delberedskaberne, der kan være sårbart, da aktørerne ikke i dagligdagen har kontakt i udpræget grad. Den primære sundhedstjeneste bør inddrages i videst muligt omfang.

Erfaringerne fra Madrid og London viste, at øvelse af indsatsen under komplekse hændelser som flere samtidige skadesteder kun kan fungere fornuftigt, hvis lignende scenarier er øvet intensivt af indsatspersonalet og dermed også af sundhedsvæsenets aktører.

En væsentlig forudsætning for en hensigtsmæssig håndtering af en større hændelse og herunder især en terrorhændelse er, at det involverede personale er uddannet på en hensigtsmæssig måde. På nuværende tidspunkt er der ikke en national koordinering af uddannelserne på landsplan. Det betyder, at der ikke er sikkerhed for, at personale, der kan blive involveret i håndteringen af en terrorhændelse har modtaget en hensigtsmæssig uddannelse.

Anbefalinger

Det anbefales, at de centrale sundhedsmyndigheders indsats styrkes på følgende områder:

- fortsat udvikling og ajourføring af planlægningsgrundlaget, herunder løbende revision af håndbog om sundhedsberedskab,

- sikring af implementering af regelgrundlaget på regionalt og lokalt niveau, intensiveret opfølgning i forhold til den regionale og kommunale anvendelse af Håndbog om Sundhedsberedskab,
- centralt initiativ til øvelsesvirksomhed samt systematisering af øvelsesindsatsen på alle niveauer i sundhedsvæsenet,
- national koordinering af uddannelserne indenfor sundhedsberedskabet samt sikring af uddannelsesniveaue samt
- systematisk erfaringsopsamling fra relevante hændelser.

2. Den præhospitale indsats, herunder ambulanceberedskabet

Beredskabet stilles efter sygehusloven og bekendtgørelsen om planlægning af den præhospitale indsats og uddannelse af ambulancepersonale m.v. til rådighed af amterne for personer, der har behov herfor pga. akut opstået sygdom, ulykke eller fødsel med det formål at redde liv, forbedre helbredsudsigter, formindske smerter og andre symptomer, afkorte det samlede sygdomsforløb, yde omsorg og skabe trykthed.

Derudover er mængden af andet sundhedsfaglig personales indsats i den præhospitale indsats støt stigende i hele landet. Der er således etableret forskellige løsninger tilpasset de forskellige lokale forhold med for eksempel lægeambulancer, lægehold og lignende, der rykker ud sammen med de almindelige ambulancer med henblik på en optimal præhospital behandling af tilskadekomne og efterfølgende optimal henvisning til relevant sygehus eller færdigbehandling på skadested..

Flere steder i landet udsendes en koordinerende læge (KOOL) til skadestederne. KOOL er øverste sundhedsfaglige kompetence i indsatsområdet. Alle sundhedsfaglige personer refererer til KOOL inklusiv behandlende læger, sygeplejersker og ambulancemandskabet i indsatsområdet.

KOOL holder sig orienteret om situationen i indsatsområdet ved at kommunikere med Indsatsleder Politi og Indsatsleder Redningsberedskab. KOOL indgår ikke i indsatsledelsen. KOOL har løbende kontakt med AMK, - der har overblik over amtets, regionens resourcer og derfor overblik over, hvor patienterne kan køres hen.

De steder, hvor en AMK er etableret og virker i dagligdagen, har AMK den operative ledelse og koordination af sundhedsvæsenets indsats i et amt/region.

AMK har en række hovedopgaver, herunder **Alarmering** både i forhold til at modtage alarm og i forhold til at alarmere det nødvendige antal sygehuse. **Iværksættelse** af sundhedsberedskabsplaner. **Formidling** af information fra eksterne samarbejdspartner til sygehusvæsenet. **Samarbejde** med ambulancetjenestens vagtcentral og øvrige amter og **Koordination** med personale i den præhospitale indsats – herunder især KOOL.

Risici og sårbarheder

Den nationale sårbarhedsudredning peger på, at det er en sårbarhed, at der ikke i alle amter eller regioner er oprettet en veldefineret operativ ledelse til koordination af sundhedsvæsenets indsats i beredskabssituationer – herunder en entydig indgang til sundhedsvæsenet. Erfaringerne fra blandt andet London og Madrid viser, at det er af afgørende betydning, at en effektiv sundhedsfaglig koordineringsfunktion er velfungerende og veletableret.

I forbindelse med større hændelser, hvor der f.eks. er terrorangreb i mere end et amt/region, er det desuden nævnt i sårbarhedsudredningen, at det er væsentligt, at der er sikret den fornødne koordination mellem amterne/regionerne og det nationale niveau.

Angående indsatsen på skadesteder er sundhedsvæsenet den eneste væsentlige indsatskomponent, som ikke har en formel indsatsledelse. Den Nationale Sårbarhedsudredning påpeger entydigt behovet for en **samlet stærk ledelse**, der kan håndtere større komplekse hændelser, hvor der er et stort behov for at koordinere mange komponenters indsats.

Sygehusvæsenet er ikke en formel del af ledelsesorganisationen på et skadested på trods af, at den del af opgaveløsningen på mange måder, er den mest komplicerede. Sygehuse er blevet en meget aktiv deltager allerede på skadestedet, og en part der har meget store faglige og økonomiske interesser i opgaveløsningen. Erfaringerne fra London viser da også nødvendigheden af, at de sundhedsfaglige prioriteringer foretages hurtigt af rette person – ikke mindst under komplekse hændelser. Sundhedsfaglig deltagelse i indsatsledelsen er således også en af forudsætningerne for, at flere samtidige skadesteder kan håndteres i sundhedsvæsenet. Det er i sådanne tilfælde nødvendigt, at der foretages en relevant og nøje vurdering af ressourceanvendelsen.

Der ydes i dag en langt mere avanceret præhospital indsats med vægt lagt på den sundhedsfaglige indsats på skadesteder end for blot 10 år siden. Der er en række steder etableret lægelig akut assistance på speciallægeniveau, og den sundhedsfaglige uddannelse på alle niveauer er væsentligt forbedret de senere år. Der er fokus på, at denne avancerede præhospital indsats skal igangsættes så hurtigt som muligt for at sikre overlevelse og god funktionsevne. Det er derfor vigtigt, at sundhedspersonalet også formelt får en rolle i ledelsen af den samlede indsats på et skadested. Den koordinerende læge bør således formelt set indgå i ledelsen på skadestedet, sådan at der lægges vægt på og holdes fokus på betydningen og værdien af den sundhedsfaglige vurdering i de konkrete beslutninger på et skadested. Dette må i øvrigt antages at medføre bedre patientforløb og medvirke til en hensigtsmæssig økonomisk anvendelse af ressourcerne. Overbelastning af enkelte sygehuse, overdisponering af ambulancerne og unødvendige indlæggelser af tilskadekomne kan i langt højere grad undgås.

Anbefalinger

Det anbefales, at det sikres, at alle regioner har en entydig indgang til sundhedsvæsenet og tillægges den operative ledelse og koordination af sundhedsvæsenets ressourcer i beredskabssituationer i form af et akut medicinsk koordinationscenter (AMK). Af hensyn til effektiviteten og funktionens evne til at håndtere komplekse situationer anbefales det endvidere, at funktionen tillægges dagligdags opgaver, hvilket begrænser den økonomiske byrde ved at drive en sådan funktion. Det anbefales, at der umiddelbart optages drøftelse med amtskommunerne med henblik på sikring af dette.

Det anbefales, at regioner/amter forpligtes til at udsende koordinerende læge (KOOL) til skadesteder af et vist omfang, således at den sundhedsfaglige koordination på skadesteder kan optimeres. Dette vil være en forudsætning for, at den sundhedsfaglige indsatsledelse varetages hensigtsmæssigt, og at overbelastning og uhensigtsmæssig disposition af de sundhedsfaglige ressourcer finder sted.

Det anbefales samtidig, at retningslinierne for indsatsen på skadesteder snarest ændres med henblik på en formalisering af sundhedsvæsenets deltagelse i den samlede indsatsledelse. Dette vil samtidig give både indsatsleder for politiet og indsatsleder for redningsberedskabet mulighed for at koncentrere sig om egne opgaver og fritage dem fra ansvaret for sundhedsfaglige beslutninger, de har få eller ingen forudsætninger for at træffe.

Det anbefales endvidere, at Sundhedsstyrelsens indsats styrkes med henblik på at varetage den nationale koordinerende rolle i en akut situation, hvor der er behov for at koordinere flere regioner/amters indsats blandt andet i de nationale og internationale operative stabe.

Det anbefales i den sammenhæng desuden, at Sundhedsstyrelsen får repræsentation i kriseberedskabsgruppen af hensyn til en hensigtsmæssig anvendelse af sundhedsvæsenets ressourcer i forbindelse med terror og andre større hændelser.

En gennemførelse af anbefalingerne vil ikke alene styrke beredskabet overfor terrorhændelser, men også medføre generelle gevinster i forhold til sundhedsvæsenets indsats i forbindelse med fredstidsulykker og naturkatastrofer.

3. Kapacitet, herunder isolationsstuer og intensivsenge

Det er amterne og efter 1. januar 2007 regionernes ansvar at drive sygehusene. Dette indebærer således også, at der sikres en tilstrækkelig behandlingskapacitet for områdets befolkning generelt set.

Den nationale sårbarhedsudredning anbefalede, at der foretages en vurdering af, i hvor høj grad en lav kapacitet udgør kritiske sårbarheder, og at en analyse af mulige løsninger lokalt og regionalt bør finde sted.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodede Sundhedsstyrelsen om at gennemføre en undersøgelse af kapaciteten inden for intensiv terapi. Undersøgelsen blev gennemført i sidste halvår af 2004.

Den gennemførte undersøgelse peger efter Sundhedsstyrelsens vurdering på, at der i Danmark er et kapacitetsproblem inden for intensiv terapi. Amterne og H:S vurderer, at der er en række forskellige årsager til flaskehalse inden for intensiv terapi, herunder ressourcer og kapacitet, fordeling af senge mellem sygehuse, fysiske rammer og personale. Det er også karakteristisk, at årsagerne varierer fra amt til amt. Det er Sundhedsstyrelsens vurdering, at en løsning af disse problemer først og fremmest kræver prioritering og handling fra sygehusejernes side. Tildeling af økonomiske ressourcer, fordeling af intensivkapacitet mellem sygehusene etc. er efter styrelsens vurdering et regionalt planlægningsansvar.

For så vidt angår kapaciteten af isolationsstuer på landsplan anbefalede Sundhedsstyrelsen i kopperedegørelsen fra 2004, at der oprettes 30 isolationsstuer øst for Storebælt og 30 vest for Storebælt til brug for isolation af patienter ramt af terrorangreb med smitsom sygdom såsom kopper eller lignende. Det bemærkes, at der i H:S er taget initiativ til oprettelse af 20 isolationsstuer på Hvidovre Hospital.

I øvrigt er der indgået aftaler mellem H:S og Københavns Amt med de svenske parter i Øresundsregionen om gensidig støtte og assistance i forbindelse med større hændelser og herunder terror i området. Det betyder, at intensivkapaciteten i området kan udvides betydeligt.

Risici og sårbarheder

På kritiske områder i sygehusvæsenet er kapaciteten begrænset, og opleves i dagligdagen som værende et flaskehalsproblem. Eksempelvis kan nævnes intensivsengepladser. Det betyder, at behandlingskapaciteten ikke er dimensioneret til at kunne dække særlige situationer med mange alvorligt tilskadede og/eller smittede patienter.

I forbindelse med hændelser, hvor mange patienter har eller frygtes at være smittet med en alvorlig sygdom, kan det begrænsede antal isolationsstuer på landsplan ligeledes blive problematisk. Det vil således være vanskeligt at inddæmme en smitsom sygdom og således begrænse spredningen af en smitte, der er spredt med tilsigt (terror).

Anbefalinger

Til brug ved planlægningen af den fremtidige regionsstruktur skal Sundhedsstyrelsen anbefale, at der iværksættes et arbejde på nationalt niveau, der skal belyse en række af disse forhold inden for intensiv terapi. Det drejer sig først og fremmest om definition/kategorisering af centrale begreber, en vurdering af behov for fælles, national dokumentation og en vurdering af behov for fælles, nationale visitationsprincipper og - kriterier. Arbejdet bør ske med inddragelse af sygehusejerne og de relevante faglige miljøer.

Sundhedsstyrelsen skal anbefale, at der lægges særligt vægt på planlægning for ad hoc udvidelse af kapaciteten både hvad angår intensivkapacitet og isolationskapacitet, og på aftaler mellem amt/region og kommuner for ekstraordinære udskrivelser og øvelsesvirksomhed indgås.

4. Det biologiske beredskab og smitsomme sygdomme

Et bioterrorangreb kan stoppes ved de primært ramte, hvis kampstoffet ikke giver anledning til videresmitte (fx anthrax i pulver), men kan også være starten på et større udbrud eller en epidemi, hvis kampstoffet er en levende mikroorganisme, der kan smitte fra menneske til menneske (fx kopper). Endelig kan begge dele foregå åbent (fx med ledsagende trusselsbrev) eller mere eller mindre skjult og med gradvis erkendelse, efterhånden som sygdomstilfælde opstår.

I den akutte indsats minder første situation (uden videresmitte) om en kemikalieulykke, dog meget afhængig af om stoffet er på fast form (fx pulverbreve), aerosolform (luftforurening), kommet i drikkevand eller fødevarer, mens situationen i andet tilfælde (med videresmitte) minder om en naturskabt epidemi (fx influenza). Bioterror adskiller sig ved, at selve kampstoffet er udviklet og udlagt med henblik terror (hvilket inddrager forsvar og politietforskning).

Viden om biologiske kampstoffers egenskaber og spredning er vigtig for at kunne gøre indsatsen mere specifik. Med henblik på at samle viden og efterretninger om sådanne

kampstoffer samt til at bidrage i den akutte indsats med at indsamle prøver, sikre analyse og give en vurdering af spredning mv. blev i 2001 oprettet Center for Biologisk Beredskab (CBB) på Statens Seruminstitut.

Statens Serum Institut råder i dag over laboratoriefaciliteter, der alle er mere end 10 år gamle og som anvendes til instituttets rutinediagnostik. Ingen af laboratorierne tillader håndtering af mikroorganismer i højeste fareklasse (klasse 4), våbengjort materiale, materiale der indeholder kemiske kampstoffer eller radioaktivitet, eller ukendt materiale. Siden 2002 har Statens Serum Institut haft en aftale med det mikrobiologiske klasse 4 sikkerhedslaboratorium i Stockholm om bistand til laboratorieundersøgelse af kampstofmistænkt biologisk materiale.

Ved mistanke om bioterror på et skadested suppleres med specialindsats, der altid er *indsatshold fra CBB* (der forestår prøvetagning), *rensnings- og dekontamineringsberedskab samt embedslæge*. Der skal ske nedlukning af ventilation, afspærring, afgrænsning af personkredse, registrering, evt. rensning, information. Alt efter udlægningsmåde kan der også blive tale om deltagelse af fødevarersektor/drikkevandssektor mv.

Ofte bliver de primært udsatte ikke umiddelbart syge, og akut indlæggelse er i så fald ikke nødvendig. Er der tale om person-til-person smitte, kan der blive tale om karantæne og ved indlæggelse, isolation. Er der tale om noget, der kan forebygges eller afhjælpes med vaccine eller andet lægemiddel skal dette efterfølgende gives til de registrerede personer, evt. også til en større personkreds.

Både *hospitalssektor, praktiserende læger og kommuner* kan blive inddraget med sygdomsbehandling, forebyggende behandling, karantæneforanstaltninger.

Sundhedsstyrelsen vil også, især hvis hændelsen skyldes et nyt eller ukendt smitstof eller hvis hændelsen inddrager flere amter/regioner, få akutte opgaver med at udarbejde specifikke vejledninger til sundhedsvæsenet samt koordinere indsatsen i primær- og sygehussektor.

Risici og sårbarheder

Det er vigtigt, at det samlede tidsforløb fra en hændelses start til den indsats, der reelt er forebyggende eller behandlende (eller til episoden evt. kan afsluttes), bliver så kort som mulig. Mange tidsforløb, med mange aktørers indsats indgår i det samlede tidsforløb.

I den indledende akutte fase har man ofte ikke viden om det eventuelle specifikke stof, men iværksætter en række foranstaltninger, der er en forudsætning for det videre forløb.

Den nationale sårbarhedsudredning peger i den forbindelse på, at det er en svaghed, at man i Danmark ikke råder over et tilstrækkeligt sikkerhedslaboratorium, hvor det kan lade sig gøre at håndtere biologisk kampstof og ukendt stof og dermed diagnosticere stoffet hurtigt. Det forsinker således indsatsen, at man er afhængig af udenlandske laboratorier.

Etablering af en national laboratoriefacilitet, der inkluderer den højeste grad af indeslutning (P4) og som kan håndtere såvel mikrobiologisk som kemisk og radioaktivt materiale, vil styrke beredskabet mod CBR sikkerhedstrusler på følgende områder:

Bilag 4

Med passende indretning af laboratoriefaciliteten vil også kombineret biologisk, kemisk eller radioaktivt materiale kunne undersøges, hvilket i dag hverken kan gøres nationalt eller ved det svenske sikkerhedslaboratorium.

En national, døgnvagtsbemandet laboratoriefacilitet vil kunne sikre en mere optimal udnyttelse af den periode, der går fra et biologisk angreb til et eventuelt sygdomsudbrud sætter ind, hvor beredskabsmyndighederne har mulighed for at iværksætte forebyggende, specifikke modforanstaltninger. Materiale, der mistænkes for at indeholde biologisk kampstof af ukendt art, kræver i dag transport til Stockholm, hvilket reducerer perioden med ca. 4-6 timer, hvilket i visse situationer kan være kritisk. Det er desuden en forudsætning, at den danske transportkapacitet og den svenske laboratoriekapacitet faktisk er til rådighed og ledig i situationen.

Dertil kommer, at et sådant speciallaboratorium og den herved etablerede ekspertise vil kunne anvendes i andre beredskabssituationer, f.eks. opdukket af nye smitsomme sygdomme. Det må dog vurderes at henset til sikkerhedslaboratoriets specialiserede og i et vist omfang højt klassificerede arbejde, så vil det hverken helt eller delvist kunne erstatte Serum Institutets rutinediagnostiske laboratoriekapacitet, om end en vis personaleudveksling vil være hensigtsmæssig.

Etablering af en national laboratoriefacilitet skønnes af SSI at ville koste ca. 120 mil. kr. og ca. 15-20 mil. kr. i efterfølgende årlig drift inkl. løn (indeksreguleres). Indtægtsdækket virksomhed skønnes kun at kunne realiseres i yderst begrænset omfang.

Det er således vigtigt, at den tid det tager, før man har et analysesvar, bliver så kort som muligt, da specifikke foranstaltninger først vil kunne iværksættes, når analysesvaret foreligger. Dog afhænger betydningen af, om der fx går 24 eller 48 timer før et analysesvar foreligger, om det er muligt at iværksætte specifikke modforanstaltninger. Endvidere bør denne periode relateres til de øvrige tidsforløb, der også væsentligt vil kunne afkortes, ved en yderligere indsats.

Generel forberedelse gennem planlægning, implementering og øvelser i alle dele af systemet (jf. ovenfor), er afgørende for kvaliteten og rettidighed af den samlede indsats - og vil også være til gavn for utilsigtede og naturskabte hændelser som fx pandemi eller ulykker som eksplosioner eller udslip.

For at afkorte tiden, der går fra start af hændelse (især hvis det drejer sig om skjult udlægning) til indgriben, er den løbende sygdomsovervågning, specielt af smitsomme sygdomme, også en meget vigtig faktor, som med fordel kan moderniseres.

I "Lov om foranstaltninger mod smitsomme sygdomme", nr. 114, 1979 ("Epidemiloven"), findes hjemlen til indgriben i forbindelse med smitsomme sygdomme. Hertil kommer Beredskabsloven, hvis det drejer sig om et afgrænset skadested, og fx Fødevarelovgivningen, hvis det drejer sig om forurenede fødevarer. I Sundhedsstyrelsens Bekendtgørelse om lægers anmeldelse af smitsomme sygdomme, nr. 277, 2000, fremgår lægers pligter, hvad angår anmeldelse af smitsomme sygdomme.

Epidemilovgivningen og lovgrundlaget for anmeldelse af smitsomme sygdomme kan med fordel revideres, hvilket vil tilgodese bioterrorhændelser, men også indgreb overfor andre smitsomme sygdomme.

Endelig kan meldesystemet for smitsomme sygdomme med fordel gennemgå en omfattende modernisering med blandt andet integrering af laboratorie- og kliniske data ved hjælp af IT, hvilket er en vigtig forudsætning for, at indsatsen kan blive mere effektiv og hurtigere end tilfældet er i dag.

Anbefalinger

Det anbefales at der tages skridt til at etablere et klasse 4 laboratorium som led i etableringen af det CBRN institut, som det som led i samlingen af det statslige redningsberedskab og forsvaret er besluttet skal etableres.

Det anbefales videre, at implementering af eksisterende planer sikres, og der gennemføres regelmæssige øvelser for alle systemets aktører med henblik på hændelser med bioterror og smitsomme sygdomme. Der tages initiativer, der kan forbedre samarbejdet på tværs af sektorer (f.eks. sundheds- og fødevarersektor).

Der bør tages initiativer til at sikre, at CBB, som nyeste aktør på området integreres i det eksisterende samlede beredskab mod smitsomme sygdomme

Revisionen af epidemilovgivning og lovgrundlaget for anmeldelse af smitsomme sygdomme iværksættes hurtigst muligt.

Der gennemføres en modernisering af Meldesystem for smitsomme sygdomme og Sundhedsstyrelsens muligheder for at være regelfastsættende og koordinerende for primært sundhedsvæsenets aktører i tilfælde af omfattende og nye former for hændelser med bioterror og smitsomme sygdomme forbedres.

5. Lægemidler

Ved lægemiddelberedskabet forstås et beredskab af lægemidler og medicinsk udstyr til human brug, som kan imødekomme ændrede krav til forbrug, forsyning og distribution, både i dagligdagen og i tilfælde af ulykker eller større hændelser.

Forbruget af lægemidler og medicinsk udstyr kan kvalitativt og kvantitativt ændres i forbindelse med større hændelser. At skulle kunne imødegå sådanne hændelser, - både i sygehusvæsenet og i den primære sundhedstjeneste, - kræver et beredskab af specifikke lægemidler, hvoraf nogle ikke eller kun i ringe grad har daglig anvendelse i sundhedsvæsenet. Lægemiddelberedskabet bør kunne op og nedjusteres til forskellige niveauer i forhold til de aktuelle risici for f.eks. ulykker, kemiske hændelser, epidemier, radionukleare udslip og terror.

Planlægningsforpligtigelsen vedrørende lægemiddelberedskabet ligger hovedsageligt hos amtskommunen. Amtskommunerne har, bortset fra bestemmelserne i Apotekerloven om Sygehusapoteker, ingen beføjelser over lægemidler i medfør af lovgivningen om lægemidler og apoteker.

Lægemiddelstyrelsen er myndighed på området, og har ansvar for at bekendtgørelse om spredning af lægemidler og bekendtgørelse om udlevering (rationering) af lægemidler i forsyningsmæssige nødsituationer effektueres i en krisesituation samt at rådgive amterne i forhold til lægemiddelberedskabsplaner.

Amterne har ansvar for udarbejdelse af en plan for lægemiddelberedskabet dækkende sygehusberedskabets og den præhospitale indsats behov for lægemidler ved katastrofer og større ulykker, samt et øget behov for lægemidler i den primære sundhedstjeneste i forbindelse med ekstraordinær udskrivelse af patienter dækkes.

Kommunerne har ansvar for udarbejdelse af plan herunder lægemiddelberedskab og at der tilvejebringes lægemidler til den primære sundhedstjeneste på de kommunale institutioner i kommunen.

Risici og Sårbarheder

Der er pt. nedsat en arbejdsgruppe under Lægemiddelstyrelsen som opfølgning på sårbarhedsudredningen, der præciserer, at det bør overvejes, om lægemiddelberedskabet i Danmark bør suppleres med en stærkere central styring, herunder en samlet registrering på landsplan.

Anbefalinger

De eksisterende lagre af lægemidler hos lægemiddelvirksomheder, sygehusapoteker og apoteker skal så vidt muligt udnyttes ved en terror eller anden krisesituation. Der skal i et vist omfang udarbejdes leveringsaftaler og aftaler om lagerhold med lægemiddelvirksomheder om minimumslagre af lægemidler (specielt for antibiotika).

Herudover kan der være behov for sikring af et vist yderligere lagerhold af antitoxiner, vacciner, antidoter og medicinsk udstyr. Det kan f.eks. dreje sig om medicin m.v. til imødegåelse af konsekvenserne af anthraxangreb, botulisme, ricinforgiftninger, koppeangreb m.v.

Det er endvidere ønskeligt med en central registrering af tilgængelige lagre af lægemidler (og medicinsk udstyr), som skal benyttes ved terror eller anden krisesituation. Registreringen ønskes foretaget i Lægemiddelstyrelsen, og således at denne i videst mulig omfang foregår elektronisk og automatisk fra lægemiddelvirksomhed til Lægemiddelstyrelsen.

6. Det radiologiske beredskab

Statens Institut for Strålehygiejne (SIS) under Sundhedsstyrelsen er den centrale myndighed for strålebeskyttelse. Det danske regelsæt på strålebeskyttelsesområdet bygger på de grundlæggende internationale principper om en høj grad af myndighedskontrol. Myndighedskontrollen skal forebygge utilsigtede hændelser med radioaktive stoffer, herunder forebyggelse af terroristers brug af radioaktive stoffer i form af skjult bestråling eller brug af radioaktivt forurenede bomber.

SIS opretholder et 24 timers døgnvagt (R-ekspertfunktion), der er etableret for, at det døgnnet rundt skal være muligt at komme i kontakt med sagkyndige eksperter inden for strålebeskyttelse. R-ekspertfunktionen blev oprettet i 1965 med baggrund i anvendelsen af radioaktive stoffer i sundhedssektoren, industrien og forskningen.

Ved terrorhændelser med radioaktive stoffer har politiet den koordinerende ledelse af den samlede indsats. Politiet skal ved mistanke om eller konstateret terrorhændelse med radioaktive stoffer kontakte R-ekspertfunktionen ved SIS, der vil kunne bidrage med rådgivning og en vurdering af risikoen i den konkrete situation. Samarbejdet ved en indsats er

nærmere beskrevet i "Indsatstaktisk vejledning og samarbejde ved (C) kemiske, (B) biologiske og (R) radiologiske terrorhændelser", august 2003.

Risici og sårbarheder

Der er ikke i et samarbejde med de fire hovedrekvirenter politi, redningsberedskab, sundhedsvæsen og forsvar, gennemført en fælles vurdering af kapaciteten på R-området, der inddrager en vurdering af trusler og behov. R-ekspertfunktionen er på nuværende tidspunkt dimensioneret, både hvad angår bemanning og målekapacitet, til at varetage utilsigtede ikke-terrorrelaterede hændelser med radioaktive stoffer. R-ekspertfunktionen er ikke tilført yderligere ressourcer efter 11. september 2001.

Koordineret uddannelses- og øvelsesvirksomhed, i relation til terrorhændelser med radioaktive stoffer på alle relevante niveauer i beredskabsplanlægningen, er ikke tidligere gennemført. Dette kan betyde, at indsatsen ved en terrorhændelse med radioaktive stoffer ikke i tilstrækkelig grad vil være koordineret, hvilket kan have indflydelse på hvorledes skaderne begrænses og afhjælpes effektivt, samt hvorledes frygt og panikreaktioner forhindres.

Anbefalinger

Det anbefales, at der gennemføres en vurdering af kapaciteten på R-området med henblik på at R-ekspertfunktionen tilføres de nødvendige ressourcer, både hvad angår personale og måleudstyr m.m., tilsvarende den opgradering af de øvrige ekspertfunktioner (CBN), der skete efter 11. september 2001.

Det anbefales, at der gennemføres uddannelse og øvelser i relation til terrorhændelser med radioaktive stoffer på alle relevante niveauer i beredskabsplanlægningen baseret på kompetent faglig viden om den biologiske virkning af ioniserende stråling samt national og international strålebeskyttelsespraksis.

Det anbefales, at der tages stilling til behov/ønskværdighed af information af befolkningen om terrorhændelser med radioaktive stoffer. I overensstemmelse hermed bør der udarbejdes informationsmateriale, der på nuværende tidspunkt eller ved behov kan gøres tilgængeligt for befolkningen.

Det anbefales, at der sammen med politi, redningsberedskab og forsvar tages stilling til, i hvilket omfang der specifikt bør planlægges for oprydningsindsatsen efter en terrorhændelse med radioaktive stoffer.

U D K A S T

KOMMISSORIUM

for benchmarking af efterretningstjenesterne

Efterretningsvirksomhed er nært knyttet til den nationale suverænitet, statens sikkerhed og terrorbekæmpelsen.

Siden terrorhandlingerne i USA den 11. september 2001 er der taget en række initiativer for at styrke indsatsen mod international terrorisme, herunder ved at styrke det politi- og efterretningsmæssige beredskab. Der er ligeledes gennemført en forøgelse af de ressourcer, der er til rådighed for efterretningstjenesterne.

Regeringen finder det på den baggrund vigtigt, at der gennemføres en benchmarking af Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste.

Formålet er at vurdere kvaliteten og relevansen af efterretningstjenesternes virksomhed, herunder rapportering, ressourceanvendelse, organisation og snitflader til andre myndigheder.

Undersøgelsen skal vurdere kvaliteten i tjenesternes arbejde og, i det omfang det er relevant, vurdere et repræsentativt udsnit af de seneste rapporteringer og vurderinger. På baggrund af tjenesternes opgaver skal der endvidere foretages en vurdering af tjenesternes organisation og ressourceanvendelse, herunder de ændringer i organisation og opgavehåndtering, der er foretaget i lyset af det ændrede trusselsbillede. Undersøgelsen skal tage udgangspunkt i en sammenligning med tilsvarende forhold i sammenlignelige lande, i det omfang sådanne oplysninger er tilgængelige.

En sådan benchmarking bør gennemføres af udenlandske sagkyndige. Der vil i forbindelse med udpegningen af undersøgerne blive lagt vægt på, at de pågældende har kendskab til efterretningsvirksomhed gennem erfaring fra lignende organisationer. Undersøgelsen vil blive gennemført med de begrænsninger, der er nødvendige for at beskytte efterretningstjenesternes kapacitet, kilder og samarbejdspartnere.

Resultatet af undersøgelsen skal afleveres til Regeringens Sikkerhedsudvalg [inden udgangen af april 2006].

U D K A S T

KOMMISSORIUM

for analyse af kontrollen med farlige stoffer

En række farlige stoffer kan anvendes af terrorister til radiologiske, kemiske eller biologiske våben eller til sprængstoffer. Det er derfor relevant at se på, hvor let det er at skaffe sig disse stoffer til kriminelle formål, og om kontrollen kan skærpes. Det gælder både under produktion, transport, handel, anvendelse og bortskaffelse.

Der nedsættes derfor en arbejdsgruppe under Beredskabsstyrelsens ledelse og med deltagelse af Politiets Efterretningstjeneste, Forsvarets Efterretningstjeneste og relevante myndigheder med ansvar for produktion, transport, handel, beskyttelse, anvendelse og bortskaffelse af farlige stoffer samt myndigheder med teknisk ekspertise. Også internationale kontrolregimer bør inddrages, hvorfor også Udenrigsministeriet samt Erhvervs- og byggestyrelsen efter behov bør deltage i arbejdet.

Arbejdsgruppen bør tage udgangspunkt i en efterretningsmæssig og teknisk vurdering af, hvilke stoffer der er grundlag for at være særlig opmærksom på. For hvert stof kan tilgængeligheden fastlægges og vurderes. Samtidig kan de eksisterende kontrolforanstaltninger for de enkelte stoffer beskrives. Med udgangspunkt i tilgængelighed og eksisterende kontrolforanstaltninger vurderes behovet for eventuelle yderligere kontrolforanstaltninger.

Kontrollen med ammoniumnitrat blev analyseret i 2003-2004 under ledelse af Politiets Efterretningstjeneste, og en række initiativer er under forberedelse på baggrund af dette arbejde. Arbejdsgruppen bør inddrage den gennemførte analyse af kontrollen med ammoniumnitrat og de resulterende anbefalinger i sit arbejde.

Arbejdsgruppen skal således på baggrund af en samlet gennemgang overveje behovet for nye eller supplerende kontrolforanstaltninger med farlige stoffer og i givet fald fremkomme med anbefalinger herom. Anbefalingerne skal i muligt omfang prioriteres. Arbejdet bør afsluttes inden 1. maj 2006.

Oversigt over andre EU-landes organisering af bekæmpelsen af terrorisme

Oversigten er baseret på indberetninger fra Danmarks repræsentationer i de pågældende lande.

Myndigheders struktur, organisationer og personale

Trend: De fleste lande har ændret struktur, strammet organisation af terrorbekæmpelse op samt tilføjet relevante myndigheder yderligere ressourcer, især politi og efterretningstjenester. Mange har etableret eller er i færd med at etablere/styrke koordinerende myndighed og pålidelige kommunikationskanaler i krisesituationer. Typisk spiller justits-, indenrigs- og udenrigsministerierne samt efterretningstjenesterne de væsentligste roller.

Særligt fremhæves kan:

UK: JTAC (Joint Terrorism Analysis Centre) blev oprettet i juni 2003 under MI5. JTAC består af analytikere fra de tre tjenester (SIS, GCHQ/SIGINT, Security Service/MI5), Defence Intelligence Staff under forsvarsministeriet samt andre relevante myndigheder, herunder udenrigsministeriet, indenrigsministeriet og politiet. I alt er JTAC sammensat af 11 ministerier og styrelser. Lederen af JTAC refererer til chefen for Security Service, som referer til Joint Intelligence Committee under Cabinet Office. Ligeledes under Cabinet Office er der en "Oversight Board", der løbende følger JTAC's samarbejde med sine klienter. JTAC er ansvarlig for at fastsætte trusselsniveauet i UK og mod britiske interesser. Den operative håndtering af akutte antiterror-aktioner drøftes i COBRA (Cabinet Office Briefing Room), der mødes på ministerniveau eller embedsmands-/tjenesteniveau. Beredskabet prioriterer kommunikation højt. Formandskabet for COBRA varetages af kabinetsministeren med hovedansvar for den enkelte sag knyttet til begivenheden. Denne minister vil også have kommunikationsansvaret. Kommunikationsstrategien kan på baggrund af visse standardprocedurer tilpasses den konkrete situation. Udenrigsministeren leder COBRA, når det gælder forholdet til udenlandske magter (f.eks. savnede udenlandske statsborgere). Når det gælder indenrigspolitiske forhold (f.eks. opklaringsarbejdet), vil COBRA blive ledet af indenrigsministeren.

Frankrig: En række forskellige enheder er blevet tildelt særlige roller i terrorbekæmpelsesindsatsen: Under indenrigsministeriet henhører koordinationsenheden til bekæmpelse af terror **UCLAT**, som koordinerer oplysningerne fra de tre politi-direktorater, der er involveret i den operative terrorbekæmpelse **DST**, **DCRG** og **DCPJ**, og som organisatorisk hører under det franske nationalpoliti. **DST** (direktoratet for territoriets overvågning) beskæftiger sig med kontraspionage, kontraterrorisme samt beskyttelse af franske økonomiske og videnskabelige interesser. **DCRG** (centraldirektoratet for generel information) er ansvarlig for at overvåge risikogrupper på hele det franske territorium samt at centralisere oplysningerne. **DCPJ** (centraldirektoratet for anklagemyndighe-

den) har en undersektion **DNAT** (national terrorbekæmpelsesafdeling), der beskæftiger sig med bekæmpelse af terrorisme. DNAT tager sig af efterforskningsopgaver og koordinerer kriminalpolitiets indsats for at identificere og afværge terrorangreb på fransk territorium. DCPJ beskæftiger sig ligeledes med bekæmpelse af finansiering af terrorisme. **SGDN** (generalsekretariatet for det nationale forsvar), der hører under premierministerens kabinet, koordinerer det interministerielle arbejde vedrørende bekæmpelse af nuklear, biologisk og kemisk terrorisme. Retssager mod terrorister (der i langt de fleste tilfælde behandles uden deltagelse af nævninge) er henlagt til en specialiseret retsinstitans besat med dommere, der er uddannet inden for området. I udenrigsministeriet findes en planlægnings- og analyseenhed, der bl.a. beskæftiger sig med strategisk planlægning og terrorisme som begreb. Et tværministerielt arbejde er sat i værk med henblik på at udarbejde en hvidbog om terrorisme, der skal danne grundlag for videre drøftelser om yderligere tiltag inden for terrorbekæmpelsesområdet.

Tyskland: Det overordnede ansvarlig for terrorbekæmpelse ligger hos indenrigsministeren. Man har etableret et antiterrorcentrum i Berlin, hvori det praktiske samarbejde finder sted mellem de institutioner, der er involveret i sikkerhed og terrorbekæmpelse. Her er opgaven at koordinere indsatsen, udarbejde situationsanalyser samt udveksle informationer mellem de involverede institutioner (efterretningstjenesterne, forbundskriminalregisteret, forbundspolitiet, udlændingemyndighederne og toldmyndighederne). Dette samarbejde skal revideres i løbet af efteråret 2005.

Nederlandene: Justitsministeren er overordnet ansvarlig for terrorbekæmpelse, der involverer mere end 20 myndigheder og operative enheder. Man har udpeget en national terrorbekæmpelseskoordinator, der er ansvarlig for at udvikle politikområdet både nationalt og internationalt, at udarbejde trusselsanalyser samt at koordinere disse mere end 20 aktører. Politi, anklagemyndighed og andre retshåndhavende myndigheder har fået større beføjelser og manøvrum til at efterforske konkrete mistanker om terrorisme. Der er indført et nyt varslingsystem "Counter-Terrorism Alert System", som skal advare myndigheder, det private erhvervsliv samt offentligheden i krisesituationer, herunder ved terroranslag ved hjælp af ny-etablerede kommunikationskanaler.

Belgien: Der er etableret et samarbejde mellem udenrigsministeriet og Sureté d'Etat (den belgiske statsikkerhedstjeneste) og de øvrige centrale myndigheder, der samarbejder om terrorbekæmpelse (justits-, indenrigs-, forsvars-, sundheds-, finans-, transport- og økonomiministeriet). Under statsikkerhedstjenesten er der udviklet en speciel internet-kontrolenhed, der følger alle bevægelser på internettet .

Sverige: Det svenske politi-efterretningstjeneste, Säpo, er blevet omorganiseret, således at der er oprettet en særlig enhed for terrorbekæmpelse. Desuden er der oprettet et særligt koordineringsråd med deltagelse af berørte enheder for at sikre udveksling af efterretninger og for at tydeliggøre ansvarsfordelingen ved et eventuelt terroranslag.

Forebyggelse og efterforskning af terrorrelaterede forbrydelser

Trend: Alle lande har gennemført ny lovgivning siden september 2001, enten gennem straffelovsændringer eller gennem vedtagelse af særlige anti-terror-love. Siden angrebene i London i juli 2005 har visse lande (bl.a. Frankrig, Italien, og UK) taget skridt til at stramme lovgivningen op for bedre at kunne efterforske terrorrelaterede forbrydelser. En række lande har sat øget fokus på indsatsen over for radikaliserings – både hvorfor og hvor der finder radikaliserings steder (fængsler, foreninger af forskellig karakter).

Særligt fremhæves kan

UK: Den britiske regering har fremsat forslag til ny terrorismelov medio september 2005 med en række stramminger: Mulighed for tilbageholdelse af terrormistænkte uden sigtelse i indtil 3 måneder (mod hidtil 14 dage). Glorificering af terrorisme kriminaliseres. Organisationer, der medvirker hertil, vil - ligesom andre ekstremistiske organisationer - kunne forbydes. Mulighed for at udstede forbud mod udbredelse af materiale, enten ved publicering eller ved salg, der indirekte kan tilskynde til terrorisme eller som kan være nyttigt for personer, der planlægger eller udfører terrorisme. Forbud mod deltagelse i træningslejre for terrorister, også i tredjelande. Der gives efterforskningsenheder udvidede kontrolforanstaltninger over for terrormistænkte. Den britiske regering har desuden taget initiativ til en indsats mod radikaliserings, bl.a. gennem indenrigsministerens nedsættelse af en række arbejdsgrupper, som skal se nærmere på integration og på, hvordan ekstremisme kan tackles i tæt dialog med muslimske repræsentanter.

Frankrig: Den franske terrorbekæmpelseslovgivning bygger på anti-terrorloven af 9. september 1986, idet Frankrig allerede i 1980'erne oplevede terrorismen på nært hold. Regeringen har foreslået en række nye tiltag til opdatering af 1986-terrorepakken: øget brug af videoovervågning; mere omfattende opbevaring af telefon- og dataoplysninger til brug for politiundersøgelser, herunder også oplysninger fra internetcafeer; lettere adgang for myndighederne til pas- og kørekortsoplysninger; en forhøjelse af strafferammen fra 10 til 20 år for medvirken og fra 20 til 30 år for udførelse af terror; indførelse af biometriske visa; intensiveret overvågning af religiøse samlingssteder og i fængslerne; kontrol af sociale, sports- og kultur-foreninger, når der er mistanke om, at den pågældende forening er et samlingssted for fundamentalister; monitorering af rejseaktivitet til 'sensible' lande; forlængelse af varetægtsfængslingen i terrorsager (som i dag er fire dage) til seks dage.

Italien: En ny terrorlovgivning er vedtaget med skærpelse af eksisterende love. Den nye lovgivning omfatter bl.a. nye elektroniske opholdstilladelser til 3. landes statsborgere og giver mulighed for øjeblikkelig udvisning af udlændinge, der truer den nationale sikkerhed. Der er sket en skærpelse af sikkerhedskontrollen omkring luftfart. Der lægges også vægt på en dialog mellem religioner, hvilket har resulteret i en beslutning om at oprette et "Islamisk Råd" under indenrigsministeriet med henblik på at skabe dialog med moderate muslimer.

Udlændinges ophold (herunder asyl)

Trend: Under påberåbelse af hensynet til den offentlige orden og hensyn til den nationale sikkerhed er flere lande (særligt UK og Italien) begyndt at se på muligheden for at udvise eller tage statsborgerskabet fra personer med forbindelse til terrorisme.

Særligt fremhæves kan:

UK: Regeringen har fremlagt lovforslag med henblik på at muliggøre udvisning af personer der ikke er "conducive to the public interest". Personer med dobbelt statsborgerskab skal kunne fratages britisk statsborgerskab, såfremt de opfører sig på en nærmere defineret, uacceptabel måde. Der skal være øgede muligheder for at tilbageholde personer ved indrejse og for at afvise asyl.

Frankrig: Regeringen overvejer at fremsætte forslag om systematisk anvendelse af fransk statsborgerskabsfratagelse og udvisning efter terrordomme.

Italien: Der kan nu ske en øjeblikkelig udvisning af udenlandske statsborgere, som vurderes at udgøre en trussel mod den nationale sikkerhed.

Tyskland: Udvisningsprocedurerne er blevet effektiviseret. En repræsentant fra udlændingemyndighederne er placeret i antiterrorcentret. Tyskland har indtil nu udvist ca. 25 udenlandske ekstremister.

Nederlandene: Der gives mulighed for inddragelse af opholdstilladelse, hvis en udenlandsk statsborger er til fare for den offentlige ro og orden.