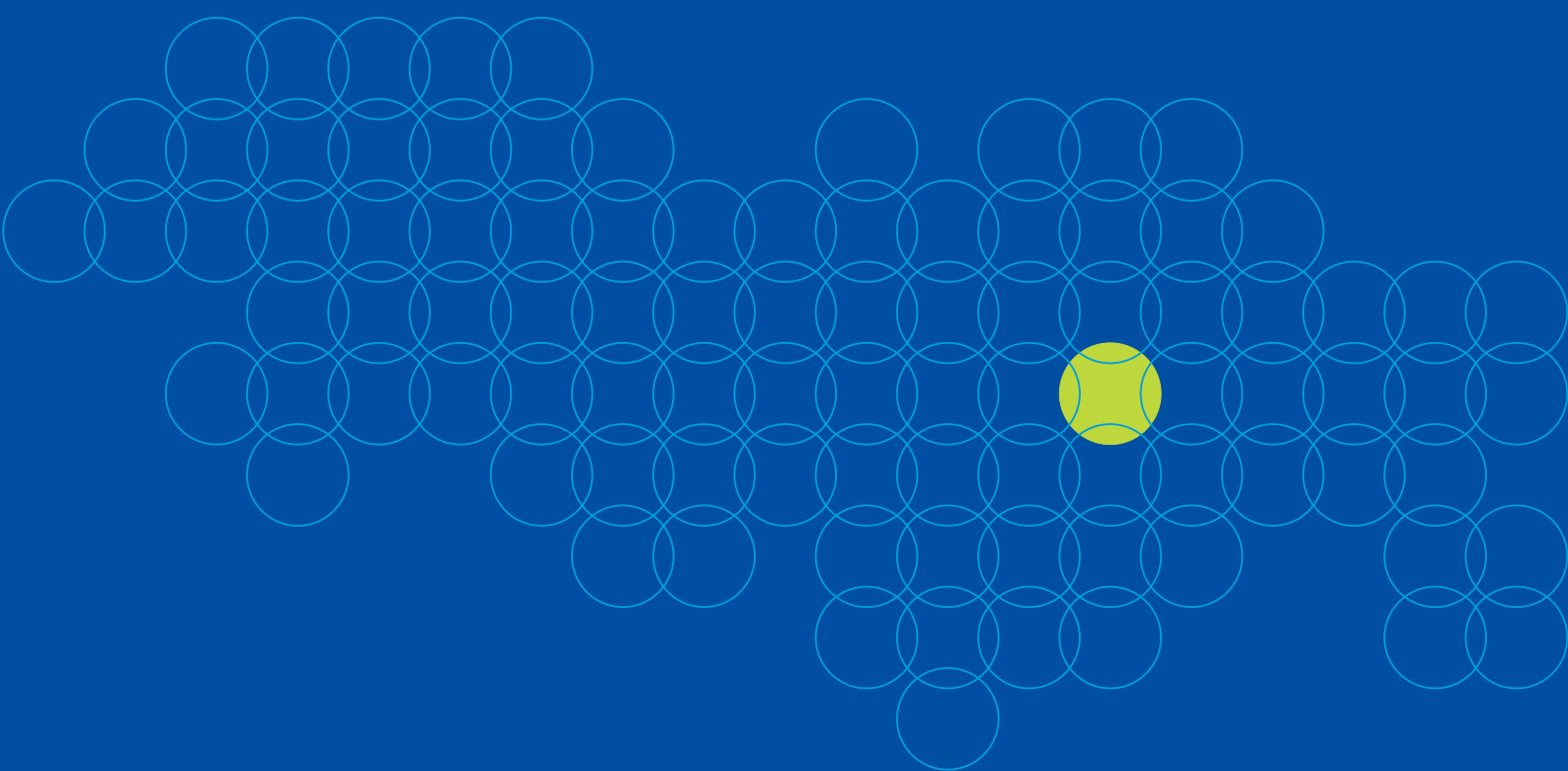


# En verden i forandring – nye trusler, nye svar



Redegørelse fra regeringen  
om indsatsen mod terrorisme

Juni 2004

# **En verden i forandring – nye trusler, nye svar**

Redegørelse fra regeringen  
om indsatsen mod terrorisme

Juni 2004

# Indholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b>	<b>3</b>
<b>1. Trusler og udfordringer fra terrorisme</b>	<b>10</b>
1.1. Den internationale terrortrussel	10
1.2. Terrortruslen mod Danmark	11
1.3. Regeringens målsætninger	12
1.4. Den internationale ramme	12
<b>2. Retsmidler mod terrorisme</b>	<b>15</b>
2.1. Den internationale indsats	15
2.2. Den nationale indsats	19
Regeringens prioriteter	20
<b>3. Bekæmpelse og forebyggelse af terrorisme</b>	<b>21</b>
3.1. Politi- og efterretningsindsats	22
Den internationale indsats	22
Den nationale indsats	24
Regeringens prioriteter	26
3.2. Krisestyring og konfliktforebyggelse	
– styrkelse af det internationale samfunds kapacitet	27
3.3. Det arabiske initiativ	29
3.4. Udviklingsbistandens rolle mod terrorisme	31
3.5. Konkrete krisestyings- og konfliktforebyggende indsatser	32
3.6. Samtænkning af den civile og militære indsats	34
Regeringens prioriteter	35
<b>4. Indsatsen mod terroristernes finansielle kilder/midler</b>	<b>36</b>
4.1. Den internationale indsats	36
4.2. Den nationale indsats	39
Regeringens prioriteter	40
<b>5. Kontrol med adgang til masseødelæggelsesvåben</b>	<b>41</b>
5.1. Den internationale indsats	41
5.2. Den nationale indsats	44
Regeringens prioriteter	45
<b>6. Beredskab og civilbeskyttelse</b>	<b>46</b>
6.1. Den internationale indsats	46
6.2. Den nationale indsats	47
Regeringens prioriteter	51
<b>7. Kontakten mellem borgere og myndigheder</b>	<b>52</b>
<b>Ordforklaring</b>	<b>54</b>

# Sammendrag

Terrorisme er en trussel mod den enkelte, mod samfundet og mod samfundets bærende værdier. At bekæmpe terror stiller store krav. Terrortruslen er sammensat og uforudsigelig. Den kender ikke til landegrænser. Skal den bekæmpes effektivt, må der tages mange forskellige redskaber i brug, ligesom et intensivt internationalt samarbejde er afgørende.

Indsatsen mod terrorisme sker for retssamfundet og derfor på retssamfundets vilkår. Samfundet må være i stand til at tage kampen op mod konkrete trusler fra terrorudøvere gennem udenrigspolitiske virkemidler, gennem efterretning, efterforskning og strafforfølgning eller i yderste tilfælde militære midler. Det må sikres, at terrorister ikke uhindret kan skaffe sig adgang til penge, logistik, sprængstoffer og våben, herunder masseødelæggelsesvåben, til deres forehavende. Der må skabes en effektiv beskyttelse af befolkningen i tilfælde

***Terrortruslen er sammensat og uforudsigelig. Den kender ikke til landegrænser. Skal den bekæmpes effektivt, må der tages mange forskellige redskaber i brug, ligesom et intensivt internationalt samarbejde er afgørende.***

af terror. Og man må kunne se frem og søge at forebygge, og at forhindre at kriser og konflikter skaber grobund for yderligere terror i fremtiden. Der må satses bredt og ambitiøst, som regeringen har gjort i sit initiativ over for den arabiske verden.

En sådan bred indsats mod terror er en af regeringens væsentligste prioriteter. Regeringen fastlagde i sin udenrigspolitiske redegørelse "En verden i forandring" sine mål på området. Regeringen har i overensstemmelse

hermed lagt vægt på at styrke de enkelte redskaber – nationalt som internationalt – og på at anvende dem på en sammenhængende måde.

Redegørelsen beskriver regeringens prioriteter i indsatsen mod terrorisme.

\* \* \*

Den internationale terrortrussel er kendetegnet ved globale netværk og deres vilje til omfattende angreb. Rekruttering af terrorister sker overalt, men primært med udspring i radikale islamiske kredse. Truslerne er ofte uforudsigelige og foranderlige. Den aktuelle terrortrussel mod Danmark vurderes lige nu som relativt lav, men det er ikke ensbetydende med, at der ikke er en risiko, og der består for tiden et generelt forhøjet terrortrusselniveau i den vestlige verden.

## Ingen fristeder for terrorister

Der må ikke være fristeder for terrorister. Derfor må hvert enkelt land have den nødvendige *lovgivning mod terrorisme* og anvende den. Ellers vil der være lande, der vil kunne fungere som fristeder for terrorister, dvs. hvor terrorister har ro til at organisere sig og til at planlægge deres næste angreb. Regeringen lægger derfor meget stor vægt på at bidrage til en international retsorden.

På globalt plan udgør FN rammen for udbygningen af den internationale retsorden for terrorbekæmpelse. Det er i FN, at man skaber de internationale konventioner, der fastsætter minimumsstandarder for medlemslandenes lovgivning på terrorbekæmpelsesområdet, ligesom Sikkerhedsrådet – i første række med resolution 1373 fra 2001 – har fastsat en række overordnede forpligtelser.

Det er op til FN's medlemslande at gennemføre den nødvendige lovgivning og sikre effektivitet i terrorbekæmpelsen på grundlag af de internationale forpligtelser. Det foregår både nationalt og for EU-landenes vedkommende også ved EU-lovgivning. Den fælles EU-lovgivning sigter mod at lukke de huller, der måtte være i de enkelte EU-landes lovgivning, og sikrer ensartede og effektive regler for terrorbekæmpelse.

**Regelgrundlaget for en effektiv dansk indsats mod terrorisme er nu på plads.**

I Danmark er der med vedtagelsen af anti-terrorpakken i 2002 og en række efterfølgende lovændringer skabt det nødvendige regelgrundlag for en effektiv forebyggelse, efterforskning og strafforfølgning af terrorhandlinger. Regelgrundlaget for en effektiv dansk indsats mod terrorisme er således på plads.

**EU-landene må hurtigst muligt gennemføre EU-lovgivningen og handlingsplanen om terrorbekæmpelse. Regeringen ser her en særlig rolle for EU's nye anti-terrorkoordinator.**

Regeringen vil dog løbende vurdere behovet for at justere og eventuelt udbygge den nationale og internationale lovgivning på området.

Efter angrebene i Madrid den 11. marts 2004 har EU styrket sin handlingsplan om bekæmpelse af terrorisme. EU udarbejder nu en langsigtet strategi for terrorbekæmpelse, der omfatter alle faktorer med betydning for terrorisme. EU-landene har samtidig givet hinanden

politisk tilsagn om støtte og konkret bistand i tilfælde af terrorangreb mod et EU-land i form af en fælles solidaritetserklæring.

Regeringen finder det afgørende, at de internationale forpligtelser til at bekæmpe terror gennemføres og anvendes af alle lande. I EU kan den nye anti-terrorkoordinator spille en vigtig rolle for at sikre dette. Regeringen lægger stor vægt på, at der gives tilstrækkelige ressourcer til den nyudnævnte EU-koordinator. Regeringen vil endvidere arbejde for at styrke FN's og EU's bistand til de lande, som har brug for rådgivning for at kunne gennemføre deres forpligtelser.

## **Politi og efterretning**

At sikre effektive redskaber til efterretning, efterforskning og strafforfølgning er afgørende elementer i regeringens indsats mod terrorisme. Gennem efterretningsindsatsen opnås viden om terrornetværkene, hvem der er involveret, hvorledes de rekrutterer, arbejder og samarbejder, herunder om deres konkrete

te aktiviteter og eventuelle planer, således at fremtidige terrorhandlinger kan forhindres.

Regeringen har styrket efterretningsindsatsen i Danmark betydeligt efter 11. september 2001. Der er bl.a. afsat flere ressourcer til analyse og efterforskning, og samarbejdet med andre offentlige myndigheder, private virksomheder, organisationer og offentligheden er styrket. Regeringen støtter endvidere en styrkelse af det internationale efterretningssamarbejde.

***...effektive redskaber til efterretning, efterforskning og strafforfølgning er afgørende elementer i regeringens indsats mod terrorisme...***

En effektiv efterforskning og strafforfølgning sikrer, at terrorister gøres ansvarlige for deres gerninger. Regeringen har bl.a. med anti-terrorpakken søgt at sikre politiet effektive redskaber i forbindelse med efterforskning og strafforfølgning af terrorhandlinger.

Den terrorrelaterede efterforskning og overvågning i Danmark skal foretages målrettet, effektivt og proaktivt. Regeringen vil derfor sikre, at alle relevante danske myndigheder bidrager til de terrorismeforebyggende aktiviteter. Også befolkningen skal involveres i indsatsen mod terrorisme, bl.a. gennem den størst mulige åbenhed om efterretningstjenesternes og de øvrige relevante myndigheders opgaver.

I EU-regi pågår der et tæt efterretningsmæssigt samarbejde. Det indebærer bl.a. udarbejdelse af trusselsanalyser, såvel om situationen internt i EU som om tredjelande, og udveksling af oplysninger af relevans for terrorbekæmpelsen. Endvidere er der i EU et tæt politimæssigt samarbejde, der har til formål at sikre effektivitet i forbindelse med efterforskningen af terrorhandlinger. Herudover samarbejdes der i EU-regi bl.a. om grænsekontrol og rejsedokumentsikkerhed med henblik på at hindre, at terrorister indrejser i EU-landene.

Regeringen vil særligt i EU bidrage til, at det fleksible politi- og efterretningsmæssige samarbejde styrkes yderligere, herunder at potentialet for en effektiv udveksling af relevante informationer udnyttes optimalt.

## **Konfliktforebyggelse og krisestyring**

Konflikter og deres afledte politiske, økonomiske og sociale konsekvenser kan bidrage til international terrorisme. Evnen til at forebygge konflikter og til at håndtere og løse kriser og konflikter, når de opstår, er derfor afgørende, hvis man vil bekæmpe terrorismen effektivt. Effektiv forebyggelse, krisestyring og konflikthåndtering kræver opbygningen af de rigtige redskaber – og den politiske vilje til at bruge dem.

**Evnen til at forebygge og til at håndtere kriser og konflikter er afgørende, hvis man vil bekæmpe terrorismen effektivt. Det kræver de rigtige redskaber – og den politiske vilje til at bruge dem.**

Danmark bidrager til, at organisationer som FN, EU og NATO styrker evnen til at udføre konfliktforebyggelse og krisestyring. Regeringen ser en styrkelse af FN's kapacitet som en central opgave, såfremt Danmark opnår medlemskab af Sikkerhedsrådet i 2005-06. Med vedtagelsen i december 2003 af Den Europæiske Sikkerhedsstrategi har EU for første gang formuleret en sammenhængende tilgang, hvor alle EU's værktøjer – handel, bistand, diplomati, såvel som politi og retligt samarbejde samt de nye militære og civile krisestyringsredskaber – bringes i spil. NATO udbygger i disse år sin kapacitet til at kunne håndtere kriser og konflikter uden for nærområdet. På NATO-topmødet i Istanbul i juni 2004 vil regeringen medvirke til, at NATO's bidrag til terrorbekæmpelse styrkes.

Regeringens oplæg til forsvarsforlig indebærer en styrkelse af Danmarks evne til at bidrage til de internationale indsatser.

En tæt transatlantisk koordination er en forudsætning for en effektiv indsats mod terror. Regeringen vil derfor i EU styrke samarbejdet med USA om bekæmpelse og forebyggelse af terrorisme. Regeringen lægger også vægt på et tættere samarbejde mellem EU og NATO.

Regeringen ønsker med *Det Arabiske Initiativ* at udbygge dialogen og samarbejdet med den arabiske verden. Initiativet skal gennem et langsigtet og forebyggende arbejde hjælpe til at ændre den udvikling, der driver unge i regionen ud i religiøs og politisk ekstremisme. Det er en meget vanskelig opgave, men samtidig en af de vigtigste opgaver for udenrigspolitikken i dag.

**Regeringen vil i EU styrke samarbejdet med USA om bekæmpelse og forebyggelse af terrorisme.**

Regeringen bidrager tillige til stabiliserings og genopbygningsindsatser i bl.a. Afghanistan og Irak, i Afrika, på Balkan og i Centralasien.

Regeringen har i sin *principplan for dansk udviklingsbistand til kampen mod den ny terrorisme* etableret et grundlag for, hvordan udviklingsbistanden kan bidrage til at modvirke terrorismens årsager.

### **Finansiering af terrorisme**

Gennemførelse af internationale terrorhandlinger vil i mange tilfælde forudsætte, at der kan flyttes penge mellem lande og verdensdele. Det er vigtigt at sætte ind mod denne trafik uden at ramme de lovlige internationale pengestrømme. FN har pålagt medlemslandene at indefryse eller beslaglægge midler, der vurderes at skulle anvendes til terrorformål. I EU har man vedtaget fælles regler for, hvordan dette gøres i praksis. Både EU og andre orga-

nisationer bistår tredjelande med at gennemføre de vigtige forpligtelser på området.

***Regeringen vil forstærke indsatsen mod terrorfinansiering i EU og samarbejde med USA, andre tredjelande og de specialiserede organisationer herom.***

På internationalt plan skønnes omkring 150 millioner kroner at være indefrosset siden 11. september 2001. Regeringen lægger vægt på, at der sker en yderligere styrkelse af indsatsen, herunder gennem udarbejdelse af en EU-strategi på området og gennem øget samarbejde med USA, andre tredjelande og de specialiserede organisationer. EU's retsregler bør løbende tilpasses de internationale anbefalinger på området.

Regeringen lægger vægt på, at Danmark nationalt lever op til de internationale regler. Regeringen vil også fremover løbende sikre et effektivt nationalt kontrolsystem baseret på et tæt samarbejde mellem offentlige myndigheder og navnlig finanssektoren.

### **Spredning af masseødelæggelsesvåben**

Hvis terrorister får adgang til masseødelæggelsesvåben vil det mangedoble truslen og omfanget af ødelæggelserne fra terrorangreb. Regeringen arbejder for, at det internationale samarbejde om at hindre spredning af masseødelæggelsesvåben tager højde for risikoen ved spredning til ikke-statslige aktører så som terrorister.

***Et styrket internationalt samarbejde skal sikre, at masseødelæggelsesvåben ikke falder i hænderne på terrorister.***

Regeringen bidrog derfor aktivt til den strategi mod masseødelæggelsesvåben, som EU's stats- og regeringschefer vedtog i december 2003. I forlængelse heraf støttede Danmark vedtagelsen i FN's sikkerhedsråd af resolution 1540, der netop pålægger medlemslandene at kontrollere ikke-statslige aktørers adgang til masseødelæggelsesvåben og i øvrigt styrker de eksisterende internationale instrumenter på området. Regeringen vil arbejde for en effektiv gennemførelse af resolutionen, herunder i forbindelse med Danmarks forventede medlemskab af Sikkerhedsrådet. Regeringen vil desuden stå fast på, at EU stiller krav til sine samarbejdspartnere om efterlevelse af de internationale ikke-sprednings forpligtelser. Regeringen vil samtidig bidrage aktivt til at forhindre handel med og transport af masseødelæggelsesvåben og relateret teknologi, gennem det såkaldte "*Proliferation Security Initiative*" (PSI).

Regeringen lægger stor vægt på at efterleve de internationale regler for virksomheders eksport af produkter og viden (knowhow), som kan anvendes til fremstilling af masseødelæggelsesvåben.



## Civilbeskyttelse

Beskyttelse af borgerne har særlig høj prioritet. Et godt beredskab kan mindske konsekvenserne af et terrorangreb. Beredskabet kan sikre en effektiv redningsindsats eller øge sikkerheden på steder, hvor mange mennesker færdes.

Det kan gøre terrormål mindre attraktive for den udførende terrororganisation – og dermed mindske risikoen.

***Regeringen vil gennem et robust dansk beredskab sikre det danske samfunds evne til at beskytte borgerne mod konsekvenserne af terror.***

Samfundets beredskab forudsætter en koordineret indsats på tværs af sektorer og på tværs af landegrænser.

Regeringen vil på grundlag af den nationale sårbarhedsudredning fra februar 2004 sikre en koordineret indsats, der styrker det danske samfunds robusthed gennem en løbende tilpasning af det fleksible og niveaudelte beredskab, der er udviklet i Danmark. Også regeringens oplæg til forsvarsforlig sigter mod at styrke det nationale beredskab ved at rette den nye værnepligtsuddannelse mod totalforsvaret med bl.a. grundlæggende militær uddannelse, bevogtning, brandbekæmpelse og katastrofeindsats.

Internationalt samarbejde forstærker en effektiv national indsats. I EU er der etableret en fællesskabsordning under Kommissionen, der styrker samarbejdet ved større katastrofer og terrorangreb i såvel som uden for EU. Regeringen tog på EU-topmødet den 25.-26. marts 2004 initiativ til, at der opstilles en række fælles mål for de yderligere kapaciteter, der er behov for på området. Dette gælder ikke mindst håndtering af truslen fra potentielle biologiske og kemiske terrorangreb.

## Kontakten mellem borgere og myndigheder

Kontakten mellem borgere og myndigheder er afgørende. Regeringen ønsker generelt at styrke mulighederne for kommunikation med befolkningen og medierne i katastrofesituationer. Det er hensigten, at etablere et centralt kontaktpunkt for offentligheden, hvor borgerne kan henvende sig i forbindelse med en katastrofesituation.

***Regeringen ønsker at styrke kommunikationen med befolkningen og medierne i katastrofesituationer.***

\* \* \*

Den forstærkede nationale og internationale indsats mod terrorisme har vist resultater, herunder arrestationer af en række kendte og mistænkte terrorister, afværgelse af planlagte terrorhandlinger, beslaglæggelse af store mængder våben og sprængstoffer, nedbringelse af Taliban-regimet i Afghanistan samt en række mere langsigtede indsatser sigtende på at forhindre fremkomst af nye terrorcentre. Der er skabt et bedre grundlag – internationalt og i Danmark –

for at sætte ind over for terrorister, deres netværk og deres finansieringskilder. Samtidig har de internationale terrornetværk optrappet deres aktiviteter og søgt nye veje til at nå deres mål. Trods de mange bestræbelser har terrorgrupper været i stand til at gennemføre terrorangreb mod uskyldige civile. Indsatsen mod terror må derfor føres videre – og løbende tilpasses og styrkes.

# 1. Trusler og udfordringer fra terrorisme

International terrorisme er en af vor tids alvorligste trusler mod international fred og sikkerhed. Terrorismen kan udgøre en både direkte og indirekte trussel mod Danmark og mod danske statsborgeres liv og sikkerhed. Danske samfundsinteresser påvirkes af den ustabilitet, som international terrorisme skaber. Også grundlæggende danske værdier er truet gennem den mangel på respekt for individet, og det angreb rettet mod fred, frihed og demokrati, der kommer til udtryk i de senere års voldsomme terrorangreb.

En aktiv og målrettet dansk indsats mod terrorisme er derfor en central politisk prioritet.

Nærværende redegørelse beskriver regeringens indsatser mod terrorisme. Indsatsen internt i Danmark og de danske bidrag til det internationale samarbejde omfatter tilsammen en bred vifte af terrorbekæmpelsestiltag, herunder diplomati, politi og efterretning, kontrol med pengestrømme, udviklingsbistand, grænsekontrol og militære indsatser. Redegørelsen beskriver samtidig de bestræbelser, der er sat i værk såvel nationalt som internationalt, for at øge beredskabet til at beskytte borgere og samfund mod konsekvenserne af terrorhandlinger.

## 1.1. Den internationale terrortrussel

Efter terrorangrebene mod USA den 11. september 2001 har der været fokus på truslen fra den ny internationale terrorisme – herunder særligt Al Qaidanetværket. Også i årene fremover ventes den største terrortrussel at komme fra sådanne militante fundamentalistiske netværk. Den ny internationale terrorisme adskiller sig fra lokal terrorisme (der har afsæt i afgrænsede, regionale konflikter som f.eks. ETA i Spanien eller IRA i Nordirland) ved at være mindre bundet af geografi og ved typisk ikke at forfølge konkrete territoriale målsætninger. Den ny internationale terrorisme har globale forgreninger og har potentialet til at udføre aktioner overalt på kloden. I forhold til den lokale/regionale terrorisme udgør den ny internationale terrorisme en langt større risiko for den globale stabilitet. <sup>1) 2)</sup>

De globale terrornetværk har både vilje og evne til at gennemføre attentater med omfattende tab af menneskeliv til følge. Der sigtes efter såvel civile som militære mål, ofte med høj symbolværdi og angrebene har ofte været kendetegnet ved en grundig forberedelse af de enkelte aktioner, herunder valg af mål og metoder. Terrorangrebene kan i forskellige kombinationer realiseres som både direkte angreb og bruges til afpresning, som det bl.a. er sket i Irak.

Den ny internationale terrorisme har sit udspring i radikaliseringen af dele af den islamiske verden, men rekrutteringen af nye medlemmer sker overalt på kloden. Der dannes lokale projekt- eller ad hoc grupper, der indgår i et vidt forgrenet, ideologisk netværk. Det fælles grundlag er den abstrakte ideologi, viljen til kamp og den fundamentalistiske overbevisning.

1) Se også rapporten "De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik", Udenrigsministeriet, august 2003. Rapporten findes på Udenrigsministeriets hjemmeside [www.um.dk](http://www.um.dk)

2) Se også Politiets Efterretningstjenestes Årsberetning på [www.pet.dk](http://www.pet.dk)

Al Qaida-netværket må lige nu på globalt plan anses som svækket som følge af den intensiverede internationale terrorindsats i de senere år. Dette betyder, at netværket i dag er mere fragmenteret, hvorfor de lokale/regionale netværk i videre omfang tvinges til at handle autonomt i operativ henseende. Det kan reducere mulighederne for operativ eller logistisk specialisering og evt. mindre sofistikerede terroraktiviteter, men også forkorte planlægningshorisonter og muligvis medføre en endnu større grad af uforudsigelighed i relation til eventuelle terroranslag. Denne udvikling gør det også sværere at identificere og pågribe terroristerne.

## **1.2. Terrortruslen mod Danmark**

Risikoen for terrorhandlinger mod mål eller begivenheder i Danmark vurderes som relativ lav, da der ikke aktuelt foreligger indikationer på, at terrorangreb mod mål eller begivenheder er under forberedelse eller planlægning. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at risikoen ikke er til stede eller ikke kan være stigende fremover. I den forbindelse kan dansk deltagelse i og støtte til den globale antiterrorkampagne potentielt placere Danmark i en generelt øget risiko, ligesom Danmarks udenrigspolitiske profil selvsagt kan få indflydelse på risikoen for terroraktiviteter rettet mod Danmark.

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at der for tiden består et generelt forhøjet terrortrusselsniveau i den vestlige verden. Dette har været gældende siden terrorhandlingerne mod USA den 11. september 2001 og de efterfølgende militære aktioner i henholdsvis Afghanistan og Irak – særligt for lande, som har bidraget militært til aktionerne.

Terrorhandlingerne i Madrid den 11. marts 2004 understregede det generelt forhøjede trusselsniveau i Europa. Der er ikke konkrete indikationer på, at der planlægges aktioner i Danmark, men dele af motivet for handlingerne i Madrid synes at være forbundet med det spanske militære engagement i den amerikansk ledede koalition i Irak, hvor også danske militære enheder som bekendt indgår.

Der findes også i Danmark personer og miljøer, som sympatiserer med diverse terrororganisationer knyttet til regionale konfliktområder. Der vil fra disse personer og miljøers side kunne ydes logistisk støtte til eventuelle tilrejsende terrorister eller terrorgrupper, som måtte have til hensigt at gennemføre terroraktioner på dansk grund, ligesom disse personer på egen hånd eventuelt vil kunne gennemføre simple terrorhandlinger, der ikke kræver omfattende forberedelse og planlægning. Hertil kommer, at terrorgrupper eller enkelte terrorister kan indrejse i Danmark med det formål at gennemføre terroraktioner på dansk grund uden logistisk støtte fra personer eller miljøer i Danmark.

De nævnte forhold vil kunne gøre sig gældende, uden der på forhånd foreligger indikationer herpå af efterretningsmæssig eller anden karakter.

Truslen mod danske interesser i udlandet og udsendte danske styrker og observatører afhænger væsentligst af de lokale trusselsniveauer.

### **1.3. Regeringens målsætninger**

Indsatsen mod terrorisme favner bredt og omfatter både bekæmpelse og forebyggende arbejde, nationalt og internationalt. Regeringens indsats fokuserer på følgende tre overordnede målsætninger:

- Det er afgørende at sætte ind over for terrorismen nu og her gennem bekæmpelse af konkrete terrornetværk og grupper, herunder ved at afskære finansieringen af deres aktiviteter og hindre deres adgang til masseødelæggelsesvåben.
- Der skal samtidig gøres en langsigtet indsats for at modvirke terrorismens grundlæggende årsager, herunder gennem konfliktforebyggelse og udviklingsbistand.
- I Danmark skal vi sikre et robust beredskab med fokus på beskyttelse af borgere og vitale samfundsinteresser mod terrorangreb.

Den fælles internationale indsats mod terrorisme er udtryk for et værdifællesskab, der binder os sammen. Netop derfor er det afgørende, at den internationale – og nationale – terrorbekæmpelse foregår på en måde, som respekterer menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. Der er ingen modsætning mellem menneskerettighederne og en effektiv indsats mod terrorisme. Tværtimod kan fremme af menneskerettigheder og demokrati være med til at forebygge terrorisme. Indsatsen skal ske med alle retssamfundets midler og på retssamfundets vilkår.

### **1.4. Den internationale ramme**

Danmark kan ikke imødegå truslerne fra den globale terrorisme alene. Det må konstateres, at intet begynder og ender i det samme land. Regeringen lægger derfor vægt på, at det internationale samfund står sammen om at imødegå terrorismen. Kun gennem tæt bilateralt samarbejde og samarbejdet i de internationale organisationer som først og fremmest FN, EU og NATO kan den globale terrorisme bekæmpes effektivt.

I FN spiller Sikkerhedsrådet den afgørende rolle for verdens fred og sikkerhed. Sikkerhedsrådet vedtog umiddelbart efter den 11. september 2001 en resolution, der har skabt grundrammen for det internationale samfunds indsats mod terrorisme. Resolution 1373 pålægger alle verdens lande at kriminalisere

terror, standse finansiering af terror og i øvrigt samarbejde og bistå hinanden i bestræbelserne på at komme terroren til livs. Det er via samarbejdet mellem partnerlandene i EU og NATO, at gennemførelsen af disse forpligtelser sikres bedst muligt.

EU's stats- og regeringschefer vedtog få dage efter terrorangrebene på USA en omfattende handlingsplan mod terror. Efter terrorangrebet i Madrid den 11. marts 2004 vedtog EU's stats- og regeringschefer den 25.-26. marts 2004 en *ny handlingsplan* om EU's terrorbekæmpelse. Den ny plan medfører bl.a., at EU vil gøre en særlig indsats for at kortlægge de faktorer, som bidrager til rekruttering af terrorister og målrette EU's udenrigspolitik over for tredje-lande, der har behov for bistand til terrorbekæmpelse.

Stats- og regeringscheferne besluttede endvidere at oprette en stilling som *koordinator for EU's anti-terrorindsats*, som har til opgave at sørge for, at de mange forskellige indsatser mod terrorisme i EU arbejder sammen og understøtter hinanden. Koordinatoren og hans stab skal sikre et løbende overblik, samle trådene og dermed gøre terrorbekæmpelsen i EU endnu mere effektiv og sammenhængende.

EU vil planlægge indsatsen fremover efter *en langsigtet EU-strategi*, der skal omfatte indsatser mod alle faktorer, som bidrager til terrorisme, herunder f.eks. lokale konflikter og fattigdom. Strategien skal være et samlet arbejdsredskab med henblik på at lukke huller i EU's terrorbekæmpelse og sikre, at de enkelte indsatser sættes i værk i hele EU og til tiden.

Med vedtagelsen i december 2003 af den første samlede *Europæiske Sikkerhedsstrategi* er det slået fast, at den globale terrorbekæmpelse står centralt i EU's eksterne relationer.

- 3) De danske EU-forbehold vil blive aktuelle i forhold til en stor del af EU's antiterror-aktiviteter under den kommende traktat, navnlig fordi det politimæssige og strafferetlige samarbejde bliver omfattet af det overstatslige samarbejde. Det betyder, at Danmark kan komme til at stå uden for en del af det samarbejde, vi i dag tager del i. Danmarks mulighed for at opfylde solidaritetsforpligtelsen inden for EU's rammer vil i et vist omfang være begrænset af forbeholdet, f.eks. i forhold til EU-forestillinger med indvirkning på forsvarsområdet.

Udkastet til *EU's forfatningstraktat*, som for tiden forhandles mellem medlemsstaterne, vidner også om EU's styrkede fokus på terrorbekæmpelse. Det gælder f.eks. solidaritetsbestemmelsen, som med forfatningstraktaten bliver retligt bindende. Solidaritetsbestemmelsen skal være med til at sikre, at EU i kampen mod terrorisme får mulighed for at handle hurtigt og effektivt ved brug af alle de redskaber, der står til EU's rådighed. Også andre nydannelser i traktatudkastet lægger op til en skærpet indsats mod terrorisme. Det politimæssige og strafferetlige samarbejde overgår således til den traditionelle fællesskabsmetode, hvilket indebærer en markant styrkelse af samarbejdet. Også EU's samarbejde om civilbeskyttelse styrkes. Traktatudkastet lægger op til en ny bestemmelse om indefrysning af terroristers midler og til en præcisering af bestemmelsen om EU's forsvarssamarbejde, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at EU's krisestyringsinstrumenter kan bidrage til bekæmpelsen af terrorisme, bl.a. gennem EU-støtte til lande uden for EU. Oprettelsen af en EU udenrigsminister vil indebære en styrkelse af EU's eksterne indsats. 3)

NATO udgør med sine militære kapaciteter og det transatlantiske samarbejde kernen i den kollektive sikkerhed. På topmødet i Prag i 2002 vedtog NATO-landenes ledere en række konkrete tiltag, der styrker NATO's indsats på terrorbekæmpelsesområdet.

Tæt transatlantisk samarbejde er en vigtig forudsætning for en effektiv indsats mod terror. EU har derfor udbygget samarbejdet om terrorbekæmpelse med USA på flere centrale områder, herunder bl.a. bekæmpelse af finansiering af terrorisme, efterretningssamarbejde, grænsekontrol og civilbeskyttelse.

Herudover bidrager en række internationale organisationer, herunder OSCE, Europarådet og OECD til indsatsen inden for deres respektive område.

Danmark yder sit fulde bidrag til denne internationale indsats. Regeringens indsats i Danmark er en integreret del heraf.

## 2. Retsmidler mod terrorisme

Der må ikke være fristeder for terrorister. En forudsætning for dette er, at alle lande har den nødvendige anti-terrorlovgivning på plads. Lovgivningen skal sikre, at alle former for terrorisme er strafbare, kan efterforskes og retsforfølges. Danmark har nationalt gennemført den lovgivning, der sikrer dette, og arbejder internationalt for fælles standarder på terrorbekæmpelsesområdet, der kan medvirke til, at terrorister bliver stillet til ansvar for deres handlinger, uanset hvor på kloden disse er begået, eller hvor terroristerne opholder sig.

De nuværende 12 FN-konventioner på området forpligter bl.a. deltagerlandene til at kriminalisere en lang række terror-relaterede forbrydelser og sikre, at der sker strafforfølgning. Men der er stadig lande, der ikke har tilsluttet sig de fælles internationale konventioner. Danmark bidrager derfor bilateralt og gennem de internationale organisationer til at lægge pres på disse lande for at sikre en effektiv og global bekæmpelse af terrorisme.

### 2.1. Den internationale indsats

FN er det centrale forum for det globale samarbejde om international lovgivning på terrorbekæmpelsesområdet. Med sikkerhedsrådsresolution 1373 har FN knæsat de forpligtelser, som alle FN's medlemslande skal leve op til i kampen mod terrorisme. En stor del af arbejdet med terrorbekæmpelse i de enkelte lande og i de øvrige internationale organisationer er centreret om gennemførelsen af de forpligtelser, der indgår i denne resolution, (se box).

#### Sikkerhedsrådsresolution 1373

Resolutionen pålægger FN's medlemsstater følgende pligter:

- Kriminalisere terroraktiviteter og retsforfølge terrorister samt organisationer og personer, som støtter terrorister.
- Stoppe pengestrømmene til finansiering af terrorisme, bl.a. gennem at indefryse terroristernes midler.
- Ratificere FN konventionerne om terrorismebekæmpelse.
- Bistå andre lande med gennemførelse af sikkerhedsrådsresolution 1373.
- Regelmæssigt at rapportere til FN om fremskridt med gennemførelsen af sikkerhedsrådsresolution 1373.

Sikkerhedsrådsresolution 1373 medførte også, at der blev etableret en anti-terrorkomité (CTC), som er omdrejningspunkt for FN's forstærkede indsats mod terrorismen. Gennemførelsen af sikkerhedsrådsresolution 1373 stiller krav til FN's medlemslande om at tilpasse lovgivning på en række områder og gennemføre ændringerne i praksis. Nogle lande har brug for teknisk bistand for at kunne gennemføre disse ændringer. Det drejer sig ofte om ekspertviden om de bedste lovgivningsmetoder samt penge til at bygge retssystemet op. CTC rådgiver donorlandene om de bedste metoder for teknisk bistand til opfølgning af sikkerhedsrådsresolution 1373 og giver eksempler på modellovgivning og mulige bistandsprogrammer. Regeringen ønsker at styrke FN's rolle som formidler og rådgiver om bistand til opfølgning af sikkerhedsråds-



resolution 1373, og Danmark støtter derfor processen bl.a. gennem et projekt, som udføres af to private internationale organisationer, som i samarbejde med CTC er i gang med at vurdere muligheden for at styrke denne centrale funktion. (Om CTC – se box).

#### **FN's anti-terrorisme komité, CTC (Counter-Terrorism Committee)**

CTC, som består af medlemmerne af FN's sikkerhedsråd, har bl.a. følgende opgaver:

- Styrke landenes kapacitet til at bekæmpe terror.
- Fremme bistandsprogrammer til hurtigere opbygning af landenes kapacitet.
- Etablere et globalt samarbejde mellem internationale og regionale organisationer.
- Overvåge gennemførelsen af sikkerhedsrådsresolution 1373 baseret på landenes fremskridtsrapporter.

Det er væsentligt, at medlemslandene overholder forpligtelserne til at rapportere om opfølgningen af sikkerhedsrådsresolution 1373, da det er en forudsætning for at vide, hvor FN kan bistå landene med teknisk bistand eller anden form for opbakning. Danmark har her ønsket at vise et godt eksempel og har indtil videre afleveret 4 rapporter, senest den 12. februar 2004.<sup>4)</sup> Regeringen vil opretholde presset for en effektiv opfølgning af sikkerhedsrådsresolution 1373 i samtlige FN's medlemslande.

#### *FN's Konventioner*

For at sikre at terrorister altid kan retsforfølges for deres forbrydelser, uanset hvor de er begået, har FN stået i spidsen for udarbejdelse af 12 konventioner om forbrydelser med et terroristisk islæt. Konventionerne dækker en bred vifte af forbrydelser bl.a. forbrydelser begået ombord på fly, gidseltagning og finansiering af terrorisme.

Siden angrebene den 11. september 2001 har Danmark både bilateralt og gennem EU bidraget til at forøge presset på de lande, som ikke allerede har ratificeret konventionerne. Dette har medført et betydeligt øget antal ratifikationer af de 12 konventioner.

For at undgå smuthuller i den internationale lovgivning og sikre, at alle former for terrorister kan retsforfølges, har FN siden 1996 arbejdet på en generel konvention om terrorisme. Arbejdet med denne konvention har imidlertid gennem flere år været blokeret på grund af uenighed om definitionen af terrorisme og væbnede grupperes aktiviteter.

EU sikrer en ensartet gennemførelse af sikkerhedsrådsresolution 1373 ved udarbejdelse af fælles retsakter og standarder, ligesom man har intensiveret samarbejdet mellem EU-landene på en række væsentlige områder.

4) Rapporterne kan findes på FN's hjemmeside: [www.un.org](http://www.un.org)

På det udenrigspolitiske område er samarbejdet med tredjelande om terrorbekæmpelse styrket, ligesom EU har iværksat en bistandsindsats for at støtte

tredjelande med opfølgning af sikkerhedsrådsresolution 1373. Som følge af terrorismens grænseoverskridende karakter foregår der en løbende samordning mellem EU's interne og eksterne indsats.

Herudover har EU intensiveret samarbejdet på det politimæssige og strafferetlige område med henblik på at sikre effektiv forebyggelse, efterforskning og retsforfølgning af terrorisme i alle EU-lande.

Der er bl.a. vedtaget en rammeafgørelse om strafferetlige foranstaltninger med henblik på bekæmpelse af terrorisme. Rammeafgørelsen indeholder bestemmelser, som definerer de strafbare forhold i forbindelse med terrorisme og forpligter medlemsstaterne til at kriminalisere disse forhold. Rammeafgørelsen pålægger medlemsstaterne at sikre, at de strafbare forhold i forbindelse med terrorisme er undergivet passende strafferetlige sanktioner.

Der er også etableret en mekanisme til *evaluering af de nationale retssystemer* og deres anvendelse i bekæmpelsen af terrorisme. Det skal således løbende sikres, at medlemsstaterne lever op til deres forpligtelser og yder en effektiv indsats i forebyggelse og bekæmpelse af terrorismen. Den første evalueringsrunde, der omhandler udveksling af oplysninger i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme, er i gang. Resultatet af undersøgelsen af Danmark forventes at foreligge i løbet af 2004.

Endvidere er der inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde vedtaget en rammeafgørelse om den *europæiske arrestordre*. Rammeafgørelsen indebærer en udvidet adgang til og en forenklet procedure for udlevering af personer mellem EU-lande, der er sigtet, tiltalt eller dømt for en lovovertrædelse, herunder terrorhandlinger.

Endelig blev der i juni 2003 indgået en vigtig *aftale mellem EU og USA* om udlevering og gensidig retshjælp i straffesager. Det oprindelige udkast til aftalen blev præsenteret af det danske EU-formandskab i 2002.

EU anvender tillige sine diplomatiske og udenrigspolitiske redskaber. For at styrke den globale indsats indgår terrorbekæmpelse som et væsentligt element i EU's forhold til og *samarbejde med tredjelande*. Som grundlag herfor arbejder EU for indsættelse af anti-terrorklausuler i sine aftaler med tredjelande. Formålet med klausulerne er at fremme tredjelandes opfølgning af deres internationale forpligtelser til terrorbekæmpelse, som er fastsat i resolution 1373. Klausulerne er gensidige og forudsætter samarbejde om opfølgning af sikkerhedsrådsresolution 1373, herunder gennemførelse af FN-konventionerne, udveksling af oplysning om indefrysning af terroristers midler samt udveksling af erfaringer om og støtte til gennemførelse af anti-terrorlovgivning. Som resultat af denne politik, er der bl.a. indsat anti-terror klausuler i EU's aftaler med Algeriet, Chile og Libanon.

EU gennemfører regelmæssigt møder med tredjelande med særlig fokus på terrorismebekæmpelse. I forhold til tredjelande, som ikke fuldt ud lever op til deres internationale forpligtelser, bruger EU møderne til at understrege behovet for fremdrift samt til at vurdere, om der foreligger behov og mulighed for at yde bistand.

EU har f.eks. en omfattende politisk dialog med Afrika på regionalt og på nationalt niveau. Dialogen omfatter i stigende grad terrorismebekæmpelse, og den er grundlag for EU-støtte til styrkelse af anti-terrorindsatsen i afrikanske lande. EU har også en omfattende politisk dialog med de enkelte afrikanske lande som en integreret del af Cotonouaftalen mellem EU og Afrika, der er grundlaget for EU's udviklingsbistand. Det er igennem denne dialog, at EU kan indgå i detaljerede drøftelser om landenes gennemførelse af sikkerhedsrådsresolution 1373 og ikke mindst udforske områder, hvor EU direkte kan støtte denne proces.

Som led i gennemførelsen af EU's handlingsplan for terrorismebekæmpelse yder EU-kommissionen *teknisk bistand til udvalgte lande* og organisationer med gennemførelse af sikkerhedsrådsresolution 1373. Der ydes pt. bistand til bl.a. Pakistan, Filippinerne, Indonesien, ASEAN og Centralasien. Aktiviteterne omfatter bl.a. støtte til justitsvæsnene, forbedring af grænsekontrol og bekæmpelse af hvidvaskning af penge. Tekniske eksperter fra Danmark har ligeledes deltaget i dette arbejde. Kommissionens tekniske bistand er genstand for regelmæssige drøftelser med medlemslandene, ligesom medlemslandene gensidigt holder hinanden orienteret om deres bilaterale indsatser på området.

I lyset af terrorangrebene i Madrid den 11. marts 2004 vedtog EU's stats- og regeringschefer på deres møde i Bruxelles den 25.-26. marts 2004 en erklæring om bekæmpelse af terrorisme. I erklæringen peges bl.a. på en række områder, hvor indsatsen til bekæmpelse af terrorisme skal styrkes fremover. Det drejer sig bl.a. om at styrke mulighederne for udveksling af oplysninger i terrorrelaterede sager samt udarbejdelse af fælles lovgivning vedrørende bl.a. tjenesteudbydere lagring af kommunikationsdata (logning).

Det er samtidig afgørende, at alle EU-lande hurtigt gennemfører den fælles EU-lovgivning mod terrorisme i deres nationale lovgivning. Bliver EU-lovgivningen ikke gennemført i alle EU-lande, vil det være til skade for en effektiv terrorismebekæmpelse i EU – og i sidste ende til gavn for terroristerne. Regeringen lægger derfor stor vægt på, at tidsfristerne bliver overholdt for gennemførelse af den fælles EU-lovgivning om terrorismebekæmpelse. EU's nye anti-terrorkoordinatør bør spille en vigtig rolle i denne indsats.

## 2.2. Den nationale indsats

I foråret 2002 blev *regeringens anti-terrorpakke* vedtaget. Terrorangrebene i USA den 11. september 2001 gav anledning til, at der blev foretaget en nærmere vurdering af, om dansk lovgivning var tilstrækkelig til at sikre en effektiv indsats mod terrorisme. Denne vurdering resulterede i en række forskellige lovgivningsinitiativer, som alle er rettet mod terrorisme.

Med vedtagelsen af anti-terrorpakken har man fra dansk side også gennemført de lovgivningsmæssige ændringer, der var nødvendige for, at Danmark kan opfylde internationale forpligtelser i forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme, herunder FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, sikkerhedsrådsresolution 1373 og EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme.

Regeringen lægger vægt på at signalere, at terrorisme i alle dens former er uacceptabel i et demokratisk samfund. Derfor blev der med anti-terrorloven indsat en særlig terrorismeparagraf i *straffelovens* § 114. Bestemmelsen omfatter meget alvorlige forbrydelser, der begås for at forstyrre samfundsordenen og skræmme befolkningen. Strafmaksimum er fastsat til fængsel på livstid.

Herudover er der ved anti-terrorloven sket en udvidelse af *straffelovens* bestemmelse om kapring af fly og skibe til også at omfatte andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler. Strafferammen for grove våbenlovsovertrædelser er hævet fra 4 års til 6 års fængsel, fordi der er tale om alvorlige forbrydelser, der kan have forbindelse til terrorisme. Endvidere er der indsat en ny bestemmelse i *straffeloven* om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben.

Der er med anti-terrorloven også sket ændringer af *retsplejeloven*, der har til formål at styrke og forbedre politiets efterforskningsmuligheder. Bl.a. er der nu adgang til at foretage hemmelig ransagning i sager om grov brandstiftelse, bombesprængning, flykapring og tilsætning af giftstoffer til vandforsyningen eller madvarer m.v. Det vil have stor betydning, hvis der er flere ukendte medgerningsmænd til disse alvorlige forbrydelser, og hvor hemmeligholdelse af efterforskningen derfor er nødvendig for, at disse personer kan findes og anholdes.

Moderne telekommunikation er også et væsentligt redskab for terrorister. Der er i *retsplejeloven* indført pligt for teleselskaber og internetudbydere til at registrere og i et år opbevare ("logge") de oplysninger om tele- og internetkommunikation, der er relevante for politiets indgreb i bl.a. meddelelshemmeligheden (f.eks. e-mails). Der er endvidere skabt mulighed for at pålægge udlevering af dokumenter m.v. (edition) uden forudgående retskendelse, såfremt formålet forspildes, hvis en retskendelse skulle afventes. Dette kan bl.a. være relevant i en situation, hvor politiet har behov for øjeblikkelig udlevering af et flyselskabs passagerliste.

Anti-terrorloven medfører også en ændring af *udleveringslovens* forbud mod udlevering af danske statsborgere. Formålet er, at danske statsborgere, når visse betingelser er opfyldt, skal kunne udleveres til strafforfølgning i udlandet, herunder for terrorisme.

Også *udlændingeloven* er blevet ændret som led i regeringens anti-terrorpakke. Bl.a. er der indført udvidet adgang til udvisning og udelukkelse fra asyl og andre former for opholdstilladelse på grund af alvorlige forbrydelser. Der er endvidere indsat et nyt kapitel i loven om udveksling af oplysninger mellem udlændingemyndighederne og efterretningstjenesterne. Herved sikres en skærpet opmærksomhed om udlændinge, der kan udgøre en sikkerhedsrisiko, og som derfor skal nægtes opholdstilladelse i Danmark.

Herudover er der foretaget en række ændringer af straffeloven og retsplejeloven som led i bekæmpelsen af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet med betydning for terrorbekæmpelsen. Der er bl.a. sket en udvidelse af muligheden for at undtage materiale fra forsvarerens adgang til aktindsigt. Efter lovændringen kan der således, når visse betingelser er opfyldt, undtages materiale, når det er påkrævet af hensyn til f.eks. fremmede magter, statens sikkerhed eller efterforskning af en anden verserende sag vedrørende bl.a. terrorisme. Lovændringen gør det således muligt at strafforfølge terrorister for "almindelige" lovovertrædelser, uden samtidig at risikere at skulle videregive efterretningsmæssige oplysninger eller oplysninger om andre efterforskninger – f.eks. vedrørende terrorisme – som måtte versere mod den pågældende.

#### **Regeringens prioriteter**

- Regeringen lægger stor vægt på, at det i EU sikres, at samtlige EU-landene hurtigst muligt gennemfører de EU-retsakter, der er vedtaget på terrorbekæmpelsesområdet.
- Regeringen vil arbejde aktivt for at få indsat effektive klausuler om bekæmpelse af terrorisme i alle EU's aftaler med tredjelande.
- Regeringen vil bruge Danmarks forventede medlemskab af FN's sikkerhedsråd til at arbejde for en effektiv gennemførelse af sikkerhedsrådsresolution 1373 samt for at styrke CTC's rolle som formidler af bistand til de lande, som har brug for rådgivning for at kunne gennemføre deres forpligtelser.
- Regelgrundlaget for en effektiv dansk indsats mod terrorisme er nu på plads. Regeringen vil fremover løbende foretage de justeringer af reglerne, der måtte vise sig nødvendige i lyset af de indvundne erfaringer og udviklingen i international ret på terrorbekæmpelsesområdet.

### 3. Bekæmpelse og forebyggelse af terrorisme

Det er en central målsætning at forhindre nye terrorangreb. Det er afgørende for kampen mod terrorisme, at de netværk, der står bag terrorindsatser, forhindres i at virke, herunder at der sættes ind over for støttegrundlag, træningslejre og logistik, og at de mere grundlæggende årsager til terrorisme modvirkes. Regeringens tilgang omfatter derfor både bekæmpende og forebyggende indsatser, nationalt såvel som gennem det internationale samarbejde.

#### For det første:

Det må sikres, at grupper og individer, der søger at udføre terrorangreb, pågribes og strafforfølges af politi og anklagemyndighed. Terroristernes aktiviteter som f.eks. køb af våben, rejser, overførsler af penge m.v. skal forhindres såvel gennem øget kontrol og forebyggende arbejde som samarbejde om grænsekontrol, toldbehandling og kontrol med migration. Udveksling af informationer mellem landene på det politi- og efterretningsmæssige område skal intensiveres yderligere.

#### For det andet:

Konflikt hæmmer i væsentlig grad udvikling og er en stærk medvirkende årsag til spredning af international terrorisme. Uløste konflikter kan i sig selv og ved deres afledte konsekvenser bidrage til politisk radikaliserings, der kan fremme støtte til terrorisme. Disse tendenser er særligt markante i skrøbelige eller svage stater, der ofte bliver til baser for terrorgrupper. Ekstremistiske grupper udnytter de tomrum, som økonomiske kriser og politisk konflikt efterlader. Det er kendetegnende, at Al Qaida og Al Qaida-relaterede grupper har fundet fristeder i konfliktfyldte lande, eller i lande hvor centralmagten ikke har kontrol over hele territoriet.

Konfliktforebyggelse og krisestyring er central, fordi det kan hæmme terrorgrupperes mulighed for at operere og skaffe sympatisører. Regeringen ser det derfor som helt afgørende, at det internationale samfund fortsat udvikler og tilpasser sine kapaciteter på dette område. Der er tale om en bred vifte af redskaber, som omfatter diplomati, handel og bistand samt både civile og militære krisestyringsinstrumenter. Det er afgørende, at disse virkemidler anvendes målrettet og velkoordineret, såvel internationalt som i den nationale indsats.

#### For det tredje:

Det er vigtigt at sætte ind over for de grundlæggende årsager til terrorisme, såsom politisk undertrykkelse og sociale og økonomiske forhold. I en række lande giver fraværet af politiske og økonomiske reformer anledning til frustration, som i ekstreme tilfælde kanaliseres over i terrorvirksomhed. Regeringen har derfor sat fokus på udviklingsbistandens rolle i indsatsen mod terrorismens årsager. Som led i integrationspolitikken har regeringen endvidere igangsat en række initiativer, der har til formål at sikre respekt for de værdier, der er grundlæggende i et demokratisk samfund. Disse initiativer skal bl.a. medvirke til at forebygge, at herboende persongrupper isolerer sig i funda-

mentalisme, som i yderste konsekvens kan danne grundlag for rekruttering til terrorvirksomhed.

### 3.1 Politi- og efterretningsindsats

Det vil altid være vanskeligt at 'måle' den umiddelbare virkning af indsatsen mod terrorisme. Hvornår ved man eksempelvis med sikkerhed, om et terrorangreb ikke blev gennemført, fordi sikkerheden ved de tiltænkte mål afskrækkede potentielle angribere, eller det var gjort vanskeligere at overføre de nødvendige midler? Det er sigtet med efterretningstjenesternes arbejde at forebygge, således at eventuelle trusler søges afværget så tidligt som muligt. Det er derfor sjældent, at indsatsens konkrete succeser og effektiviteten af bekæmpelsen, efterretningsarbejdet og det forebyggende arbejde er almindeligt kendt.

Selv om nye terrorangreb ikke fuldstændig kan undgås, har de fortsatte terrorangreb demonstreret, at der er behov for en styrket viden om terrornetværkene og brug for at sikre de redskaber, der skal til for at bekæmpe terrornetværkene og samtidig forebygge nye terrorangreb.

Regeringen vil derfor fortsat sætte fokus på en effektiv dansk politi- og efterretningsindsats og sikre danske bidrag til den internationale terrorbekæmpelse og udveksling af efterretninger på dette område.

#### Den internationale indsats

Det *politimæssige og strafferetlige samarbejde* i EU skal medvirke til at sikre, at politi og anklagemyndighed i de enkelte EU-lande har de rigtige redskaber til effektivt at kunne efterforske og retsforfølge lovovertrædelser, herunder terrorisme.

I EU-regi udveksles bl.a. oplysninger om terrorisme, ligesom der udarbejdes trusselvurderinger – internt i EU såvel som i forhold til tredjelande – samt udvikles initiativer, der kan forbedre det operative samarbejde om terrorbekæmpelse.

Endvidere har samarbejdet inden for den europæiske politienhed Europol resulteret i en række initiativer på det politimæssige område vedrørende informationsudveksling og analyser på forskellige felter inden for terrorisme, herunder terrorfinansiering. Et vigtigt element i Europolis aktiviteter på terrorområdet er de såkaldte 'workfiles', hvortil EU-landene kan indsende data om f.eks. navne, adresser, telefonnumre og kontonumre fra deres politimæssige efterforskning af bl.a. terrorisme. På den måde kan man klarlægge, om oplysningerne er kendt i efterforskningen i andre EU-lande.

Cheferne for sikkerheds- og efterretningstjenesterne i EU samt Norge og Schweiz har etableret den såkaldte Counter Terrorism Group (CTG), hvor lederne af sikkerhedstjenesternes kontraterrorafdelinger mødes med henblik



på i videst mulig udstrækning at sikre en direkte og operativt orienteret informationsudveksling vedrørende navnlig islamisk terrorisme. Sikkerhedstjenesterne fra de 10 nye EU-medlemslande inddrages nu i arbejdet. USA og Europol deltager i dele af disse møder og orienterer gruppen om udvalgte emner på terrorismeområdet. En af gruppens hovedopgaver har været udarbejdelse af trusselvurderinger, der er baseret på den direkte adgang til de relevante efterretningsoplysninger, som på nationalt plan står til rådighed for gruppens medlemmer.

Illegal ind- og udrejse af EU-landene af formodede og eftersøgte terrorister skal kunne hindres. EU's samarbejde om *grænsekontrol* er bl.a. derfor nu blevet udbygget med tiltag målrettet mod forebyggelse af terrorisme. Der er stort set opnået politisk enighed om at etablere et EU agentur for grænsekontrol. Agenturet skal styrke det operative samarbejde mellem de nationale myndigheder med ansvar for grænsekontrol og skal efter planen påbegynde sit arbejde fra 2005.

Anvendelse af biometriske kendetegn, f.eks. fingeraftryk, i rejsedokumenter udgør et vigtigt bidrag til styring af indrejse til EU og kontrol ved EU's ydre grænser. EU er i gang med at etablere et fælles visuminformationssystem (VIS). VIS vil gøre det muligt at lagre og hurtigt udveksle oplysninger om personer, der ønsker indrejse til EU, og vil på sigt komme til at indeholde oplysninger om biometriske kendetegn for visumansøgere. VIS forventes gennemført i perioden 2006-2009. Det er besluttet at indsætte ansigtsbillede og fingeraftryk i visa og opholdstilladelser i EU. Reglerne forventes vedtaget inden udgangen af 2004, og vil kunne træde i kraft i 2006 (ansigtsbillede) og i 2007 (fingeraftryk). I løbet af 2004 forventer EU at nå til enighed om en ny type pas med oplysninger om indehaverens biometriske kendetegn.

Med den nye handlingsplan, som EU's stats- og regeringschefer vedtog i marts 2004, skal EU gøre en særlig indsats for at kortlægge de faktorer, som bidrager til rekruttering af terrorister og målrette EU's udenrigspolitik over for tredjelande, der har behov for bistand til terrorbekæmpelse.

EU's *samarbejde om terrorbekæmpelse med USA* omfatter flere områder, herunder et styrket efterretnings samarbejde, samarbejde om infrastrukturens sikkerhed, samt spørgsmål vedrørende grænsekontrol og godstransport.

I april 2004 tog EU yderligere skridt til at udvide sikkerhedsdialogen med USA om terrorbekæmpelse – Enhanced Security Dialogue (ESD). Hensigten med ESD er at sikre gensidig orientering og samarbejde om bl.a. en række emner relateret til terrorisme, herunder grænsesikkerhed, retshåndhævelse, transportsikkerhed og databeskyttelsesspørgsmål. Gruppen skal fungere som forum for tæt koordination mellem EU og USA på både praktisk og politisk niveau med henblik på at styrke den globale terrorbekæmpelse.



### Den nationale indsats

Den del af indsatsen mod terrorisme, som består i overvågning af og efterforskning mod personer eller grupper af personer, hvor der måtte foreligge et mistankegrundlag efter straffelovens terrorbestemmelser i §§ 114-114 d, varetages i Danmark af Politiets Efterretningstjeneste (PET), hvis ansvarsområde er beskyttelsen af Danmarks indre sikkerhed.

Terrorhandlingerne i USA den 11. september 2001 skabte en ny sikkerhedspolitisk virkelighed, der krævede en ændret tilgang til spørgsmålet om national sikkerhed. PET modtog derfor en ekstrabevilling på ca. 60 millioner kroner om året i 3 år med henblik på en generel IT- og personalemæssig styrkelse. Det var bl.a. formålet, at den personalemæssige styrkelse ud over traditionelle personalegrupper skulle omfatte medarbejdere med andre og nye kompetencer. Der er derfor blevet ansat en række medarbejdere med samfundsfaglige uddannelser, – primært for at styrke den analytiske kapacitet. Regeringen har efterfølgende besluttet at styrke PET yderligere. Det sker for at sikre, at PET til stadighed kan leve op til de krav, den sikkerhedspolitiske situation stiller, idet der navnlig i lyset af bl.a. terrorhandlingerne i Madrid den 11. marts 2004 er fundet behov for at styrke PETs teknologiske og personalemæssige kapacitet til overvågning, efterforskning og analyse på terrorområdet.

PET har 2 hovedindsatsområder – de operative kerneaktiviteter og den eksterne og koordinerende rolle. De operative aktiviteter søges tilrettelagt effektivt og proaktivt. PET har i al væsentlighed de samme efterforskningsmidler og -metoder til rådighed som det øvrige politi. Det vil sige afhøringer, registeropslag, forespørgsler til andre myndigheder samt de i retsplejeloven nævnte straffeprocessuelle indgreb, som f.eks. telefon- og rumaflytning og hemmelige ransagninger. Hertil kommer anvendelsen af meddelere og agenter (kilder), hvor PET i forhold til det øvrige politi har en videre adgang til anvendelse af civile agenter og samarbejdet med udenlandske sikkerheds- og efterretningstjenester.

Det kræver en bredspektret og samordnet indsats fra en lang række myndigheders side at ruste Danmark mod terrorangreb – effektivt og langsigtet. Der er derfor etableret partnerskaber mellem en række offentlige myndigheder og private aktører med henblik på samlet og effektivt at løfte samfundets generelle modstandskraft.

I den såkaldte Kontaktgruppe for Kontraterrorisme mødes en række myndigheder med tilknytning til den samlede terrorindsats. Kontaktgruppen skal sikre målrettethed i arbejdet med at forebygge terrorisme og et velunderbygget grundlag for PETs risikovurderinger samt formidlingen af disse vurderinger. Der vil inden årets udgang blive etableret lignende kontaktgrupper på det private område bestående af relevante virksomheder og organisationer samt på IT-området.

PET har tillige et tæt samarbejde med det øvrige politi. PET har således en kontaktperson i hver enkelt politikreds og afgiver løbende risikovurderinger i

forbindelse med konkrete begivenheder – typisk ledsaget af konkrete anbefalinger om, hvilke beredskabsmæssige tiltag risikovurderingen bør give anledning til.

Der samarbejdes også tæt med Statens Luftfartsvæsen og Søfartsstyrelsen samt de enkelte politikredse omkring sikkerheden for den civile luftfart og lufthavnene samt for havne, skibe og rederiers sikkerhed i Danmark.

Der er oprettet et dialogforum med repræsentanter for interesseorganisationer for de etniske minoriteter i Danmark. Målet med dette initiativ er bl.a. at styrke og udbygge tilliden og samarbejdet mellem myndighederne og de etniske minoriteter. Der arbejdes på et projekt, der involverer inddragelse af repræsentanter for de islamiske trossamfund (imamer) i Danmark. Formålet er bl.a. at undersøge mulighederne for et forum, der kan inddrage de islamiske trossamfund i den bredspektrede terrorindsats.

Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), der er Danmarks udenrigsefterretningstjeneste, har til opgave at indsamle, analysere og formidle information om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske militære enheder og andre, som er udsendt til løsning af internationale opgaver. Straks efter terrorangrebene 11. september 2001 blev der sat ind på at fremskaffe flere oplysninger om terrornetværk, og analysen af international terrorisme blev styrket. Dette skete ved at overføre ressourcer fra andre af efterretningstjenestens arbejdsområder.

I november 2001 blev FE tildelt ekstraordinære bevillinger til terrorområdet og kunne på den baggrund investere i anlæg og materiel, som gør det muligt at indhente informationer fra nye geografiske områder og fra nye typer af kommunikation. Der er bl.a. anskaffet tre parabolantenner til indhentning af informationer fra satellitkommunikation. Der er også sket en styrkelse af kapaciteten til at skaffe oplysninger fra menneskelige kilder i udlandet om internationale terrornetværk.

Der lægges særlig vægt på indhentning af information om terrornetværk, som kan udgøre en trussel mod Danmark og danske interesser, ligesom der er særlig opmærksomhed mod områder, hvor der er indsat danske militære styrker eller observatører. For både indhentning og analyse gælder, at den forstærkede efterretningsmæssige indsats er rettet mod terroristernes planlægning, organisation, netværk og finansielle støttestruktur og mod tilgrænsende transnationale problemområder såsom spredning af masseødelæggelsesvåben og dertil knyttet teknologi, international våbenhandel, organiseret kriminalitet m.v. Som en sikkerhedsmæssig foranstaltning er der også afsat flere ressourcer til at beskytte forsvaret mod "informationskrigsførelse".

En vigtig del af indsatsen har været at sikre, at FE råder over personale med en bred vifte af kvalifikationer inden for sprog og fremmede kulturer samt

teknologiske og kommercielle forhold. Der lægges også stor vægt på kontakt til forskningsmiljøer i ind- og udland. Den øgede rapportering på terrorområdet videregives til både nationale og internationale samarbejdspartnere.

Nationalt indgår FE i det intensiverede samarbejde mellem berørte danske myndigheder, herunder er samarbejdet med Udenrigsministeriet og Center for Biologisk Beredskab styrket.

Samarbejdet mellem PET og FE er tæt, og tjenesterne koordinerer indsatsen på en række områder af fælles interesse. Tjenesterne har intensiveret den løbende udveksling af generelle oplysninger om udenlandske terrororganisationers aktivitet, organisation, finansiering m.v., ligesom samarbejdet om konkrete operative tiltag, udarbejdelse af fælles trusselsvurderinger og udveksling af medarbejdere er styrket.

Med regeringens anti-terrorpakke blev samarbejdet mellem efterretnings-tjenesterne og udlændingemyndighederne styrket væsentligt. Tjenesterne har defineret de tilfælde, hvor en udlændingesag kan have betydning for efterretningstjenesternes arbejde, og oplysninger derfor bør videregives til tjenesterne. Samarbejdet skal sikre, at udlændinge, der må antages at udgøre en fare for statens sikkerhed, ikke får ophold her i landet, og at efterretningstjenesterne får oplysninger om udlændinge, der på anden måde kunne have efterretningsmæssig interesse.

PET og FE udveksler oplysninger med en bred vifte af udenlandske tjenester og deltager i det intensiverede internationale efterretnings-samarbejde i EU og NATO. Herudover har PET og FE intensiveret det direkte bilaterale samarbejde med udenlandske myndigheder, bl.a. i form af fælles operationer og udveksling af informationer. Samarbejdet med udenlandske partnere udbygges og tilpasses løbende i lyset af de aktuelle behov og muligheder. I lyset af den sikkerhedspolitiske situation er samarbejdet udvidet til at omfatte nye lande.

#### **Regeringens prioriteter**

- Regeringen vil i EU bidrage til, at det fleksible politi- og efterretningsmæssige samarbejde styrkes yderligere, herunder at potentialet for en effektiv udveksling af relevante informationer udnyttes optimalt.
- Regeringen lægger stor vægt på, at der gives et stærkt mandat og tilstrækkelige ressourcer til den nyudnævnte EU- koordinator med henblik på at sikre en effektiv koordination af EU's terrorbekæmpelse.
- Regeringen vil fortsætte bestræbelserne på at sikre, at den terrorrelaterede efterforskning og overvågning i Danmark, foretages så målrettet, effektivt og proaktivt som muligt.
- Regeringen lægger stor vægt på, at de terrorisme-forebyggende aktiviteter udbredes til alle relevante danske myndigheder som led i indsatsen mod terrorisme, herunder gennem en fortsat udvikling af samarbejdet mellem relevante myndigheder og organisationer.
- Regeringen finder det væsentligt, at den danske befolkning involveres i indsatsen mod terrorisme, bl.a. gennem den størst mulige åbenhed om efterretningstjenesternes og de øvrige myndigheders opgaver.

### **3.2. Krisestyring og konfliktforebyggelse – styrkelse af det internationale samfunds kapacitet**

De internationale organisationer har i lyset af udviklingen i det sikkerhedspolitiske verdensbillede styrket og videreudviklet en række redskaber til at håndtere de nye trusler, herunder gennem krisestyring og konfliktforebyggelse.

FN har i de senere år udviklet en mere effektiv kapacitet til at beslutte og gennemføre fredsstøttende operationer og mæglingsindsatser. FN spiller desuden en afgørende rolle i forbindelse med humanitære indsatser ved komplekse kriser. Det er ikke mindst et resultat af gennemførelsen af anbefalingerne i den såkaldte Brahimi-rapport fra 2000. Regeringen bidrager aktivt til at styrke FN's kapacitet på dette område, og denne indsats står centralt i forbindelse med det forventede danske medlemskab af Sikkerhedsrådet i 2005-2006. Danmark har nationalt og gennem EU bidraget til arbejdet i det højniveaupanel, som FN's generalsekretær nedsatte i efteråret 2003 med den opgave at analysere både nye og gamle trusler og udfordringer og komme med anbefalinger til, hvordan FN og det internationale samfund kan styrke indsatsen for kollektiv sikkerhed. Panelets rapport ventes til december 2004. Med udgangspunkt i Danmarks egne erfaringer med at integrere bistands-, handels-, og menneskerettighedspolitik med klassisk udenrigs- og sikkerhedspolitik og med erfaringerne fra opbygningen af EU's krisestyringskapacitet vil regeringen bidrage til at styrke FN's evne til at sammentænke og koordinere FN-systemets forskellige indsatser, så de i højere grad gensidigt understøtter hinanden.

EU har de seneste år påtaget sig en større rolle inden for international konfliktforebyggelse og krisestyring og er rede til at anvende sine redskaber i indsatsen mod terror. EU har siden 11. september 2001 taget en lang række diplomatiske initiativer i forhold til bekæmpelse af terror. Med vedtagelsen i december 2003 af den første samlede Europæiske Sikkerhedsstrategi er det slået fast, at den globale terrorbekæmpelse står centralt i EU's eksterne relationer.

De nye internationale trusler kræver, at EU påtager sig et større ansvar, særligt i forhold til at stabilisere skrøbelige stater. Sikkerhedsstrategien retter sig derfor ikke mindst mod det forebyggende arbejde, der sigter på at underminere grundlaget for terrorisme. Sikkerhedsstrategien inddrager alle de værktøjer, EU har til sin rådighed – udviklingsbistand, handelspolitik, menneskerettighedsdialog, politisk samarbejde foruden civile og militære krisestyringsinstrumenter.

Strategien understreger samtidig vigtigheden af at have de nødvendige kapaciteter til rådighed for at kunne gennemføre krisestyringsopgaver. EU har til det formål opstillet en række militære og civile mål. På det militære område indebærer det bl.a., at EU kan indsætte op til 50-60.000 soldater og tilhørende militære aktiver med kort varsel i en krisestyringsoperation. I 2003 var disse mål delvis opfyldt, og EU ventes i juni 2004 at opstille nye mål for 2010,

hvor fokus i højere grad vil være på evnen til hurtig udrykning. Der er gennemført to militære krisestyringsoperationer, hhv. i Makedonien med anvendelse af NATO midler og i Den Demokratiske Republik Congo efter anmodning fra FN. EU ventes i primo 2005 at overtage den NATO-ledede SFOR-styrke i Bosnien-Herzegovina. Danmark deltager ikke i EU's militære samarbejde grundet forsvarsforbeholdet.

På det civile område skal EU kunne stille med op til 5000 politifolk til internationale opgaver, ligesom der er formuleret mål for at kunne udsende retsstatseksperter og civile administratorer. EU gennemfører for nærværende politimissioner i Bosnien-Herzegovina og Makedonien, ligesom civile missioner i Congo og Georgien er under overvejelse. Danmark deltager aktivt i udviklingen af EU's kapaciteter på dette område og bidrager til EU's missioner

NATO har lang erfaring med international krisehåndtering. De seneste år har NATO udvidet sit fokus til også at håndtere fredsbevarende og fredsskabende indsatser uden for NATO's eget territorium. NATO har allerede spillet en afgørende rolle i krisestyringsindsatserne på Balkan og i Afghanistan.

NATO har besluttet at oprette en særlig udrykningsstyrke – *NATO Response Force (NRF)* – som der allerede kan trækkes på i dag, og som vil være fuldt udbygget fra oktober 2006. NRF vil med kort varsel (5-30 dage) kunne indsættes globalt og skal f.eks. kunne støtte internationale, fredsskabende eller fredsbevarende indsatser, herunder indsatser rettet mod terrorisme. Danmark vil bidrage til denne udrykningsstyrke med en lang række militære kapaciteter, der omfatter såvel specialstyrker som skibe og fly.

Ud over den operative rolle som en hurtig udrykningsstyrke til brug for krisestyring i verdens brændpunkter, stiller NRF også krav til NATO-landenes tilmeldte styrker om en udpræget international, mobil og fleksibel profil. Dermed virker NRF som katalysator for den omstilling, der i disse år finder sted i mange NATO-landes nationale styrker i retning af afvikling af traditionelle styrker til nationalt forsvar og opprioritering af mobile enheder til global konfliktløsning. Det gælder også for det danske forsvar, hvor der med regeringens oplæg til forsvarsforlig for 2005-2009 er lagt op til en forstærket dansk kapacitet i forbindelse med internationale indsatser.

På topmødet i Prag i november 2002 vedtog NATO desuden en række konkrete tiltag i kampen mod terrorisme. Samarbejdet omfatter både konkrete operationer med henblik på at opretholde sikkerheden i særligt udsatte områder og en række tiltag, der skal sikre den størst mulige anvendelighed af NATO's særlige efterretnings- og militære kapaciteter i den internationale indsats mod terrorisme. På NATO-topmødet i Istanbul i juni 2004 vil regeringen medvirke til, at beslutningerne om terrorbekæmpelse fra topmødet i Prag bliver fulgt op, effektivt gennemført og styrket.

NATO kan endvidere bidrage til større overvågnings- eller bevogtningsopgaver, så som ved de kommende Europamesterskaber i fodbold i Portugal og De Olympiske Lege i Athen, hvor militære skibe og fly formentlig vil indgå i overvågningen.

OSCE's indsats mod terrorisme tager udgangspunkt i en handlingsplan fra december 2001, som blev udarbejdet under dansk ledelse. Strategien omfatter en bred indsats mod nogle af de forhold, der kan give anledning til terrorisme, herunder dårlig regeringsførelse, undertrykkelse af civilsamfund og menneskerettigheder og manglende demokratiske institutioner. OSCE spænder vidt geografisk og omfatter bl.a. lande i Centralasien og Kaukasus, hvor terrorisme potentielt udgør en stor sikkerhedsmæssig risiko. Organisationen spiller derfor en særlig rolle i forebyggelse af terrorisme i denne region.

I Afrika sker der i øjeblikket en betydelig udvikling af den regionale kapacitet til at forebygge konflikter og styre kriser. Det sker ikke mindst ved opbygningen af en ny afrikansk sikkerhedsarkitektur med **Den Afrikanske Union (AU)** og Afrikas nye operative Freds- og Sikkerhedsråd i spidsen i et tættere samarbejde med internationale aktører, særligt FN, men også EU og G8, og med de subregionale organisationer for hhv. Vestafrika, det sydlige Afrika og Afrikas Horn. Det vil medføre et mere strategisk samarbejde mellem AU, FN og EU og føre til opbygning af en "African Standby Force", der skal kunne indsættes i fredsstøtteoperationer og i tilfælde af forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og grove menneskerettighedskrænkelser. Dette initiativ udgør en realistisk mulighed for at komme konflikter til livs, som hæmmer kontinentets økonomiske udvikling.

### **3.3. Det arabiske initiativ**

En af årsagerne til udbredelsen af ekstremisme og terrorisme i den arabiske verden er en voksende frustration og utilfredshed med de udeblivende politiske og økonomiske reformer. De fleste arabiske lande er stadig præget af autokratiske styreformere og økonomisk tilbagegang. Arbejdsløshed og fremmedgørelse overfor globaliseringen er med til skabe grobund for terrorisme og ekstremisme. Desuden må den øgede indflydelse fra koranskoler tilskrives betydning med hensyn til radikaliserings af ungdommen. Skoler af denne type bidrager til at reducere vidensniveauet og øger modtageligheden over for ekstremisme.

Regeringen er derfor dybt engageret i det mere langsigtede og forebyggende arbejde med at hjælpe til at ændre den udvikling, der driver regionens unge ud i religiøs og politisk ekstremisme. Det er en meget vanskelig opgave. Men det er en af de vigtigste opgaver for udenrigspolitikken i dag. De politiske, økonomiske og handelsmæssige forbindelser til den arabiske verden skal forbedres for at medvirke til at skabe mere udvikling og mindre håbløshed.

Samtidig skal Danmark bidrage til, at de politiske reformprocesser, der er undervejs i de fleste lande i regionen, får lov til at gro. Regeringen lægger vægt på at indgå i en dialog og opbygge partnerskaber på alle planer: regeringer, organisationer, virksomheder m.v.

Til brug for udbygge dialogen og samarbejdet med den arabiske verden lancerede regeringen i 2003 Det Arabiske Initiativ, som omfatter fire hovedkomponenter:

#### **Etablering af en EU strategi for den Mellemøstlige region**

Regeringen har arbejdet for, at der etableres en EU strategi for den Mellemøstlige region. Med støtte fra de nordiske og baltiske lande blev initiativet lanceret af Danmark på Det Europæiske Råds møde i juni 2003 med forslag om, at der etableres et tættere økonomisk og politisk samarbejde med disse lande. Til brug herfor har EU-kommissionen og Den Høje Repræsentant udarbejdet en rapport om en styrkelse af EU's relationer til den arabiske verden, der danner grundlag for en samlet strategi for den Mellemøstlige region – som en del af implementeringen af Den Europæiske Sikkerhedsstrategi.

EU's stats- og regeringschefer ventes på topmødet i juni 2004 at færdiggøre EU's strategi for den Mellemøstlige region, der får titlen "Strategisk partnerskab, med Middelhavsområdet og Mellemøsten".

EU kan bidrage til at fremme udviklingen i regionen ved at støtte reformkræfter med henblik på at skabe fremgang og øget velfærd. EU's samarbejde bør være baseret på en tilgang, hvor der tages højde for landenes forskellige udviklingsstade. Samarbejdet bør implementeres som bilaterale partnerskaber baseret på lokalt ejerskab i regionen. EU bør også overveje at udvide det geografiske sigte og styrke samarbejdet med landene i Golfregionen.

#### **Fremme af ideen om et regionalt samarbejds- og sikkerhedscharter for Mellemøsten**

De mange konflikter i den Mellemøstlige region skaber et umiddelbart behov for etablering af et regionalt sikkerhedsforum. Med støtte fra Danmark og Canada har en arbejdsgruppe med deltagelse af eksperter fra regionen og fra andre lande udarbejdet et sådant charter. Hensigten er at skabe en mere permanent dialog i regionen om økonomiske, sociale og sikkerhedsmæssige spørgsmål med grundlag i FN's Charter. Et samarbejds- og sikkerhedscharter kan blive et vigtigt værktøj til at håndtere den videre udvikling af regionen ved at fastsætte normer, standarder og et adfærdskodeks for relationer mellem landene i regionen og deres befolkninger samt for andre landes relationer til regionen.

#### **Styrke NATO's samarbejde med den Mellemøstlige region**

NATO-topmødet i Istanbul i juni 2004 vil være en naturlig lejlighed til at engagere den Mellemøstlige region i et tættere samarbejde med NATO.



Samarbejdet bør være pragmatisk og bygge på NATO's erfaring med forhold som forsvarsreformer, terrorismebekæmpelse inklusiv overvågningen af Middelhavsområdet (Active Endeavour) og grænsesikkerhed. Samarbejdet bør være åbent for alle interesserede lande baseret på en individuel tilgang og med valgfrihed for omfanget af samarbejde. Arbejdet kan trække på NATO's erfaringer med partnerskabslandene i Kaukasus og Centralasien.

#### **Opbygning af et dansk samarbejdsprogram**

Danmark har afsat 100 millioner kr. om året til støtte for reformprocesserne i den Mellemøstlige region. Formålet er at øge dialogen med landene i den arabiske verden og modvirke politisk radikaliserings og religiøs ekstremisme. Det tematiske fokus bliver demokratisering og opbygning af civilsamfund gennem bidrag til bl.a. fremme af kvinders rettigheder, adgang til information – herunder støtte til uddannelse og folkeoplysning samt etablering af ombudsmandsinstitutioner. Det geografiske fokus bliver i første omgang Marokko, Algeriet, Tunesien, Jordan, Libanon, Syrien, Iran, Saudi Arabien og Yemen.

Indsætterne vil bygge på lokale behov og initiativer. Man sigter derfor mod et samarbejde med lokale aktører, der har en reformdagsorden. Fra dansk side vil man støtte disse aktører i deres bestræbelser, med udgangspunkt i deres egne målsætninger. Der er bl.a. konkrete planer om etablering af et dansk-egyptisk dialoginstitut i Kairo. Instituttet vil få til opgave at fremme Danmarks politiske og kulturelle dialog med Egypten og andre lande i den arabisk/islamiske verden. I samarbejde med Folketingets Ombudsmand arbejder Udenrigsministeriet på organisering af en ombudsmandskonference i Jordan, der kan fremme kendskabet til ombudsmandsinstitutionen i regionen. Forventningen er, at konferencen kan lede frem til konkrete forslag om etablering af en ombudsmandsinstitution i Jordan.

### **3.4. Udviklingsbistandens rolle mod terrorisme**

Sikkerhed er en væsentlig forudsætning for udvikling. Bidrag til genopbygning af Irak eller genetablering af sikkerhed og fremme af fred i lande som bl.a. Afghanistan er en investering i fattigdomsbekæmpelse og økonomisk vækst. Voldelig konflikt er ikke kun et problem for de direkte berørte samfund. Også nabolande påvirkes i form af flygtningestrømme, organiseret kriminalitet og hæmmet økonomisk samkvem.

Danmark bidrager gennem udviklingsbistanden til imødegåelse af de faktorer i udviklingslandene, der kan fremme radikaliserings og fundamentalisme, politisk undertrykkelse, massive menneskerettighedskrænkelser, social og økonomisk marginalisering lokalt og globalt samt opløsning og konflikt.

Det sker ved at støtte grundlæggende samfundsforandringer i de nogle af de fattigste udviklingslande, som er særligt sårbare både som arnested og mål for



terrorismen. Tiltag målrettes mod de befolkningsgrupper, hvor terrornetværk erfaringsmæssigt søger sympati og støtte for sine handlinger. Udviklingsbistanden hjælper her ved at styrke demokrati, retsstat og menneskerettigheder samt en åben, pluralistisk debat på tværs af religion, kultur og køn. Udviklingsindsatsen kan samtidig sikre, at befolkningen ikke er afhængige af f.eks. religiøse skoler og sundhedsklinikker.

Regeringen har med *principplanen for dansk udviklingsbistand til kampen mod den ny terrorisme*<sup>5)</sup> angivet retningslinier for og konkrete tiltag til den danske udviklingsindsats mod terrorisme. Det gælder dels direkte indsatser i blandt andet Indonesien, Centralasien, Yemen, Iran, Niger og Kenya, dels tiltag gennem internationale organisationer, herunder Sikkerhedsrådets antiterrorkomité, CTC, og bistand til udvalgte udviklingslandes arbejde med terrorbekæmpelse i henhold til sikkerhedsrådsresolution 1373.

Eksempelvis i *Indonesien* er der gennemført danske udviklingsbistandsaktiviteter vedrørende konfliktforebyggelse, menneskerettigheder, demokratisering og god regeringsførelse, der også var rettet mod nogle af terrorismens årsager. Støtte er således blevet ydet til Det islamiske Universitet i Yogyakarta til forskning og seminarer i moderne analyse af koranen. Seminarerne blev afholdt på muslimske undervisningsinstitutioner i de områder, hvorfra de terrorister kommer, der deltog i attentatet på Bali.

### 3.5. Konkrete krisestyrings- og konfliktforebyggende indsatser

Danmark bidrager i en række konkrete krisestyrings- og konfliktforebyggende indsatser i verdens brændpunkter, først og fremmest i Afghanistan og Irak.

Som led i den amerikansk ledede militære operation mod Taliban-styret og Al Qaida i **Afghanistan** besluttede Folketinget den 14. december 2001 at imødekomme en anmodning fra den amerikanske regering om et dansk styrkebidrag til den internationale koalitions indsats, herunder specialstyrker og kampfly. Danmark har siden hen sammen med en række andre lande løbende deltaget i Operation Enduring Freedom med en vifte af bidrag, der omfatter såvel det humanitære område, genopbygning samt militære bidrag. NATO overtog i august 2003 ansvaret for de internationale sikkerhedsstyrker i landet (ISAF). Styrkernes bidrag sikrer bl.a., at andre internationale styrker kan fortsætte optrævlingen af tilbageværende grupper med tilknytning til det tidligere Taleban-styre og terrorgrupper som Al Qaida. Danmark har medvirket i ISAF med adskillige bidrag, herunder bl.a. ingeniørtropper, kommunikationsspecialister, kirurger og forbindelsesofficerer.

5) *Principplanen fra februar 2004 kan findes på Udenrigsministeriets hjemmeside: [www.um.dk](http://www.um.dk)*

Danmark skal også i de kommende år bidrage til at fremme sikkerhed og stabilitet i Afghanistan og støtte genopbygning og genetablering af det afghanske samfund gennem en flerstrengt indsats. I Afghanistan er tidligere

skabt rum for rekruttering og træning af nationale såvel som udenlandske terrorister. Udfordringerne er fortsat store med en skrøbelig sikkerhedssituation, nye endnu spinkle demokratiske institutioner og ekstrem fattigdom. Den danske udviklingsindsats vil fortsætte på samme niveau og være koncentreret om tiltag inden for uddannelse, udvikling af landområder, respekt for menneskerettigheder og god regeringsførelse, samt nærområdetiltag for flygtninge og internt fordrevne.

Danmark er den ledende donor på menneskerettighedsområdet og vil blandt andet fortsætte med at støtte Den Uafhængige Afghanske Menneskerettighedskommission, der har til opgave at registrere og forfølge krænkelse. Opgør med fortidens krigsforbrydelser og menneskerettighedskrænkelser er hidtil blevet udskudt for ikke at puste til den stadig skrøbelige fred mellem forskellige befolkningsgrupper og militser, men mangel på opgør kan også stå i vejen for langvarig stabilitet. Kommissionen er derfor gået i gang med at undersøge om, og hvordan, der kan gøres op med fortidens synder.

Da de interne konflikter i Afghanistan i nogen grad er drevet frem af nabolandes forsøg på at sikre egne interesser, er nabolandene således også en væsentlig del af løsningen på konflikten. Danmark vil i bilaterale drøftelser med nabolandene understrege betydningen af nabolandenes politiske og økonomiske opbakning til centralregeringen i Kabul.

I **Irak** er hovedopgaven at opbygge et stabilt og moderne samfund baseret på demokrati, frihed og menneskerettigheder. Det internationale samfund bør være samlet om at sikre stabilitet og genopbygning af et frit og moderne Irak. Disse bestræbelser modarbejdes af en række forskellige grupper, som især udgøres af personer med tilknytning til det tidligere regime og religiøse ekstremister, herunder udenlandske Al Qaida-relaterede terrorister, der søger at tilkæmpe sig en magtposition i landet og forhindre etableringen af et demokratisk styre. Regeringen vil medvirke til at modarbejde disse gruppers mål ved at fortsætte arbejdet med at stabilisere landet og imødegå kaos. Overdragelsen af suveræniteten til irakerne efter den 30. juni 2004 er næste vigtige skridt fremad i processen mod genetableringen af en suveræn og demokratisk irakisk regering.

Danmark støtter genopbygningen af Irak med en bredspektret indsats med militære, civile, humanitære og handelsmæssige elementer. Det nuværende militære bidrag udgør ca. 510 udsendte og er sammensat af bl.a. panserinfanteri, opklaringsstyrker, stabs- og logistikstyrker, ingeniørstyrker, sanitetsstyrker, et element til civil-militært samarbejde, et nationalt støtteelement samt stab og stabsofficerer og et mindre antal soldater. Personellet er primært udstationeret i det sydlige Irak. Regeringen lægger stor vægt på at udnytte samspillet mellem de forskellige elementer i den danske indsats for at styrke effekten og nytten. I indsatsen indgår også tiltag med sigte på politi og retsstat, demokratisering, god regeringsførelse og respekt for menneskerettigheder samt nærområdetiltag.

Danmark har også ydet et væsentligt bidrag til udviklingen af fredelige og stabile demokratiske samfund i **det vestlige Balkan** med vægt på reform af sikkerhedssektorerne og indførelse af retsstatsprincipper. Danmark støtter arbejdet i Stabilitetspagten for Sydøsteuropa som fremmer det regionale samarbejde. Med det bilaterale naboskabsprogram samles den danske indsats på områderne retssamfund, menneskerettigheder og nærområdeindsatser for flygtninge på det vestlige Balkan med øvrige indsatser i en sammenhængende strategisk ramme. Alle landene på det vestlige Balkan er nu spirende demokratier og er med i EU's stabiliserings- og associeringsproces samt ønsker et tættere samarbejde med NATO. I denne tilnærmelsesproces indgår også kampen mod organiseret kriminalitet og bekæmpelse af terrorisme. Danmark deltager aktivt i EU's politimissioner i Bosnien-Hercegovina og i Makedonien.

Danmark støtter aktuelt to grænseoverskridende projekter i **Centralasien** med særligt fokus på den multietniske Ferghana-dal, der strækker sig over Kirgizistan, Tadjikistan og Uzbekistan. Dalen har et alvorligt konfliktpotentiale grundet miserable sociale forhold, religiøs ekstremisme samt nationale og etniske skillelinjer, der giver god grobund for religiøs fundamentalisme. Der har tidligere været rapporter om, at islamiske terrorister har gennemgået træning i Ferghana-dalen. De danskstøttede projekter handler om styrkelse af civilsamfundet, herunder gennem udvikling af uafhængige massemedier.

Danmark lagde i 2003 grunden til et nyt **Afrikaprogram for Fred**, der skal styrke de afrikanske regionale organisationers indsats over for konflikt. Et særligt formål er at styrke den regionale konfliktforebyggende indsats. Indsatsen skaber også en styrket indsats for at undgå nye sammenbrudte stater, der skaber store flygtningestrømme og bliver til arnesteder for terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet. Derved vil indsatsen også modvirke de tendenser til radikaliserings, der har været markante i Afrika i de seneste år. Allerede i 2003 var det tydeligt, at den stærkere afrikanske aktivisme mod konflikter og det strategiske samarbejde med FN producerede konkrete resultater i form af hurtigere indsatser overfor konflikter. Programmet skal styrke den politiske vilje til at handle præventivt og implementere langsigtede konfliktforebyggelsesstrategier. Afrikaprogrammet ventes igangsat medio 2004.

### **3.6. Samtænkning af den civile og militær indsats**

Regeringen har taget initiativ til at øge den samlede effektivitet af Danmarks fremtidige civile og militære bidrag i kriseområder, hvor der er indsat danske styrker ved at sikre en bedre samtænkning af den civile-militære indsats. Formålet med den samlede danske indsats i et område er at stabilisere og normalisere forholdene mest muligt. For civilbefolkningen vil forbedringer i sikkerhedssituationen og forbedringer i den sociale og økonomiske situation i området være tæt forbundne. De civile, militære og humanitære aktørers indsatser skal derfor i videst muligt omfang ske koordineret. Det kan også

hjælpe med til at forkorte den militære tilstedeværelse. Som ét led i det nye samtækningsinitiativ vil regeringen årligt øremærke midler til stabiliseringsindsatser, der kan skabe konkrete forbedringer for lokalbefolkningen i områder, hvor det danske forsvar er til stede.

#### **Regeringens prioriteter**

- Regeringen vil fortsætte sit arbejde med at udbygge dialogen og samarbejdet med den arabiske verden med henblik på at bekæmpe ekstremisme og terrorisme og fremme tolerance og fredelig sameksistens. Dette vil ske gennem en gradvis udbygning og tilpasning af såvel bilaterale som internationale aktiviteter inden for rammen af Det Arabiske Initiativ.
- I Afghanistan vil regeringen fastholde sin indsats for demokratisering og genopbygning af landet samt repatriering af flygtninge, samtidig med at den stabiliserende militær-civile indsats vil blive øget.
- Regeringen vil fortsat bidrage aktivt til at bilægge voldelig konflikt og fremme en fredelig, demokratisk udvikling i verdens brændpunkter. I 2005 og 2006 giver det forventede danske medlemskab af Sikkerhedsrådet Danmark en helt særlig platform herfor.
- Regeringen vil i NATO støtte en udbygning af NATO's Partnerskabsprogram, PfP, der har fokus på lande i Centralasien og Kaukasus samt NATO's Middelhavsdialog, der omfatter lande i Nordafrika med henblik på en øget indsats mod terrorisme.
- På NATO-topmødet i Istanbul i juni 2004 vil regeringen medvirke til, at beslutningerne om terrorbekæmpelse fra topmødet i Prag i november 2002 bliver fulgt op, effektivt gennemført og styrket. Det gælder bl.a. NATO's tilstedeværelse i Afghanistan og Operation Active Endeavour i Middelhavet
- Regeringen ønsker, at OSCE's indsats fremover i stadig højere grad koncentrerer sig om konkrete, praktiske tiltag til bekæmpelse af terrorisme. Organisationens arbejde for at hindre spredning af små våben og missiler er et godt eksempel. Regeringen vil ligeledes arbejde for at styrke OSCE's aktiviteter inden for bekæmpelse af finansiering af terrorisme og vil fortsat fokusere på OSCE's særlige rolle i Centralasien og Kaukasus.

## 4. Indsatsen mod terroristernes finansielle kilder/midler

Terrorister og terrornetværk har brug for finansielle midler til f.eks. køb af våben og sprængstoffer, transport og kommunikation. Det er derfor et vigtigt led i terrorbekæmpelsen at fratage terrorister og terrornetværk det økonomiske grundlag for deres aktiviteter ved sætte ind over for de personer og organisationer, der bidrager til finansieringen af terrorisme. Det gøres bedst ved at kontrollere de kanaler, som benyttes til at overføre penge til terrorister, og ved at indefryse eller beslaglægge de midler, der forsøges overført med henblik på finansiering af terrorisme. FN har pålagt sine medlemslande at hindre, at økonomiske midler og ressourcer direkte eller indirekte gøres tilgængelige for terrorister. EU har gennemført denne forpligtelse i form af fælles retsakter.

Regeringen lægger stor vægt på at bidrage til og styrke den internationale indsats på disse områder for at indkredse terroristernes netværk og afskære adgangen til finansiering af terroraktiviteter.

### 4.1. Den internationale indsats

FN vedtog i 1999 sanktioner mod Taliban-styret i Afghanistan og Al Qaida baseret på sikkerhedsrådsresolution 1267. Resolutionen indeholdt bl.a. bestemmelser om indefrysning af Al Qaidas og Taliban-styrets midler samt en våbenembargo. Sanktionerne er siden hen tilpasset i lyset af udviklingen i Afghanistan og terrorangrebene den 11. september 2001, senest den 30. januar 2004.

En sanktionskomité skal identificere de personer og organisationer, som er omfattet af sanktionerne og opføre dem på "FN's terrorliste". Det er efterfølgende op til FN's medlemslande at indefryse midler for disse personer eller organisationer. Listen ændres jævnligt.<sup>6)</sup> Den omfatter pt. 143 personer tilknyttet Taliban, 151 personer med tilknytning til Al Qaida og 104 organisationer med tilknytning til enten Taliban eller Al Qaida. Det er muligt for terrormistænkte personer og organisationer at komme af terrorlisten igen. En procedure herfor er etableret i tæt samarbejde mellem EU og USA. I praksis kan det ofte være vanskeligt med sikkerhed at identificere en person alene på baggrund af et navn på listen, der således må suppleres og sammenholdes med yderligere oplysninger.

Sanktionskomiteen vurderer tillige oplysninger fra medlemslandene om gennemførelsen af resolution 1267 og består af Sikkerhedsrådets medlemmer. Såfremt Danmark bliver medlem af Sikkerhedsrådet i perioden 2005-2006, vil Danmark få sæde i komiteen. Regeringen vil i denne funktion arbejde for en effektiv gennemførelse af sanktionerne samt for at styrke samspillet mellem arbejdet i denne komité og FN's anti-terrorkomité (CTC).

6) Listen kan findes på FN's hjemmeside: [www.un.org](http://www.un.org)

FN's medlemslande er pålagt løbende at rapportere om gennemførelsen af sanktionerne. Danmark lægger stor vægt på, at rapporteringsforpligtelsen

overholdes og har afleveret flere rapporter til komiteen om sin gennemførelse af sanktionerne. Den seneste rapport blev afleveret i april 2003.<sup>7)</sup>

Med sikkerhedsrådsresolution 1373 fra 2001 pålagde FN medlemslandene en generel forpligtelse til at hindre finansiering af terrorisme. Et centralt led i EU's indsats i terrorbekæmpelsen er at identificere personer og organisationer, som er involveret i terroraktiviteter. Formålet hermed er at få stoppet pengestrømmene til terrororganisationerne og at opfylde forpligtelserne i FN-resolusionerne 1267 og 1373. Listerne vedtaget af FN under resolution 1267 omsættes direkte til EU-ret gennem en forordning. Det betyder, at økonomiske midler tilhørende f.eks. en person med tilknytning til Al Qaida kan indefrysnes i hele EU få dage efter, at FN måtte have sat den pågældende på listen.

Under sikkerhedsrådsresolution 1373 påhviler det FN's medlemslande selv at identificere personer eller organisationer, der direkte eller indirekte stiller midler til rådighed for terror. Til dette formål har EU etableret en række kriterier,<sup>8)</sup> der skal opfyldes, før en person eller organisation kan opføres på EU's liste. En løbende vurdering af disse kriterier og af optagelse af personer eller organisationer på EU's liste sker i en særlig komité, hvortil også tredjelande kan stille forslag. EU har to terrorlister: Den ene liste omfatter såvel internt som eksternt baserede personer og organisationer. Den omfatter pt. 45 personer og 35 organisationer, der er genstand for øget politimæssigt og retligt samarbejde. Eventuel indefrysning af deres midler sker på grundlag af national lovgivning. Den anden liste omfatter alene personer og organisationer, der er baseret uden for EU. Den omfatter 26 personer og 24 organisationer. Medlemsstaterne kan indefryse økonomiske og finansielle midler tilhørende disse personer og organisationer med retsgrundlag i en EU forordning. Listerne vedtages med enstemmighed og offentliggøres i EF Tidende.

EU's lister er seneste revideret den 3. april 2004.<sup>9)</sup> Der er endvidere vedtaget en lang række andre retsakter, som har til formål at forhindre terroristerne i at skaffe sig adgang til alternative finansielle midler.

På EU-topmødet i marts 2004 var der enighed om at styrke bekæmpelsen af finansiering af terrorisme, herunder indefrysning af terroristers værdier. Dette skal bl.a. ske ved oprettelse af operative forbindelser og forbedring af samarbejdet mellem de relevante myndigheder i EU for at fremme øget udveksling af efterretninger om finansiering af terrorisme. Der skal udarbejdes en strategi for bekæmpelse af finansiering af terrorisme, herunder klarere bestemmelser for velgørende organisationer og alternative pengeforsendelser. Endvidere vil EU styrke dialogen med tredjelande, herunder lande, som selv skal styrke indsatsen på området.

I indsatsen mod terrorisme har det internationale samarbejde trukket på erfaringerne fra tilsvarende ordninger, herunder indsatsen mod hvidvaskning af penge. Financial Action Task Force (FATF) har udviklet tiltag mod hvidvask

7) Rapporten kan findes på FN's hjemmeside: [www.un.org](http://www.un.org)

8) Kriterierne fremgår af fælles holdning 931/01.

9) EU's lister kan findes på Udenrigsministeriets hjemmeside: [www.um.dk](http://www.um.dk)

af penge og finansiering af terrorisme. FATF er et mellemstatsligt/multidisciplinært forum med 33 medlemmer, herunder Danmark. Medlemskredsen omfatter nu de fleste af landene i de store finansielle centre i Europa, Nord- og Sydamerika samt Asien. Som følge af terrorangrebene 11. september 2001 og sikkerhedsrådsresolution 1373, vedtog FATF i slutningen af 2001 8 særlige anbefalinger mod finansiering af terrorisme.<sup>10)</sup>

National lovgivning skal være i overensstemmelse med anbefalinger fra FATF. Det er for Danmarks vedkommende sket som en del af anti-terrorpakken. FATF har ingen direkte sanktionsmuligheder. Medlemmerne bedømmes gennem selvevaluering og kollektive evalueringer. FATF har mulighed for at bedømme et land som ikke-samarbejdsvilligt, hvis det ikke samarbejder eller gør utilstrækkelige fremskridt. FATF har endelig mulighed for at yde teknisk assistance til opfyldelse af anbefalingerne.

Beløb på samlet set 150 mio. USD vurderes at være blevet indefrosset i kampen mod finansieringen af terrorismen siden 11. september 2001. Det er dog ikke muligt at angive det præcise resultat af den internationale indsats mod terroristernes finansielle midler. Indsatsen er afhængig af tæt internationalt samarbejde mellem politi og pengeinstitutter og andre finansielle institutioner, hvorigen- nem en del af midlerne kanaliseres. Den skærpede indsats har i sig selv vanskeliggjort terroristers anvendelse af det internationale finansielle system.

Indefrysning af økonomiske midler har store konsekvenser for de personer eller virksomheder, der rammes. Som led i den internationale indsats er man opmærksom på, at indsatsen foregår på en retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde. Også princippet om proportionalitet mellem mål og midler må til stadighed holdes for øje. I tråd hermed har FN's sikkerhedsråd i december 2002 – baseret på et forarbejde i EU – vedtaget resolution 1452, som bl.a. indeholder en humanitær undtagelse til reglerne om indefrysning af midler tilhørende terrorister og terror-mistænkte. Resolutionen åbner mulighed for, at terrormistænkte kan få lov til at disponere over egne midler til dækning af visse omkostninger, f.eks. sygeudgifter og advokatsalærer.

Til trods for den omfattende indsats, der allerede er igangsat, finder terroristerne stadig nye metoder til at indsamle og distribuere de finansielle midler, der skal bruges til nye terroraktiviteter. Det er f.eks. en udfordring, at store beløb formidles gennem det såkaldte Hawala-system (system af privat udbudte, uformelle pengeoverførsler), ligesom anvendelse af kurer til transport af penge fortsat er et væsentligt problem.

Regeringen lægger derfor stor vægt på at sikre en effektiv indsats i EU og i de øvrige internationale organisationer på dette område. Det gælder særligt en øget viden og udveksling af information om terroristernes netværk og metoder samt et styrket samarbejde med relevante private aktører.

<sup>10)</sup> De 8 anbefalinger kan findes på FATF's hjemmeside: [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)



## 4.2. Den nationale indsats

Som led i anti-terrorpakken blev også hvidvaskloven ændret. Lovændringen indebærer bl.a., at alle der er omfattet af anmeldelsespligten i hvidvaskloven, også er forpligtet til at anmelde mistanke om finansiering af terrorisme. Anmeldelsen skal ske til Statsadvokaten for særlig økonomisk Kriminalitet (SØK). Opstår der mistanke om, at en transaktion skal bidrage til at finansiere terrorisme, vil pengeinstituttet m.v. først kunne gennemføre transaktionen, efter at spørgsmålet har været forelagt SØK, hvilket i praksis indebærer en form for "indefrysning" af midler.

Hvidvasksekretariatet hos SØK behandler i samarbejde med PET oplysninger om finansiering af terrorisme, der modtages fra de underretningspligtige i henhold til hvidvaskloven (f.eks. banker og andre finansielle institutioner) eller fra offentlige myndigheder. Arbejdet sker i en projektgruppe, der også er det nationale kontaktpunkt for samarbejdet med Europol mod finansiering af terrorisme. FE's indsats er rettet mod globale støttestrukturer, herunder på det finansielle område.

Arbejdet tager primært udgangspunkt i de internationale lister vedrørende terrorister, terrororganisationer m.v. og oplysninger i henhold til hvidvaskloven og fra offentlige myndigheder. 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. Der er siden 11. september 2001 modtaget 181 underretninger vedrørende 442 personer, selskaber og foreninger. Der er pr. 1. april 2004 ikke indefrosset midler under forordningerne.

Alle terrorlister fordeles til finanssektoren (hvis de er offentligt tilgængelige, eller hvis det pågældende land har godkendt det) med henblik på oplysning til Hvidvasksekretariatet, hvis der er navnesammenfald med finanskunder. Når der modtages oplysninger om mulig finansiering af terrorisme, tages der stilling til, om der er midler, der skal beslaglægges – hvilket kan ske straks ved telefonisk meddelelse til pengeinstituttet – samt hvilke efterforskningsmæssige tiltag sagen giver anledning til.

Der har været tre sager i Danmark med beslaglæggelse af midler, hvoraf én sag fortsat verserer. Nærmere efterforskning i de to øvrige sager afkræftede mistanken om finansiering af terrorisme. En stor del af underretningerne er fortsat genstand for efterforskning, primært med henblik på at få bedre identitetsoplysninger. Der har ikke på nuværende tidspunkt foreligget oplysninger i Danmark, der giver anledning til at rejse sigtelser.

Siden ikrafttrædelsen af hvidvaskloven er det blevet mere almindeligt, at personer ved indrejse og især ved udrejse medtager store pengebeløb, som bl.a.



kan hidrøre fra forbrydelser eller kan frygtes vil blive anvendt til finansiering af terrorisme. Som følge heraf blev toldloven ved anti-terrorpakken endvidere ændret således, at Told & Skat får hjemmel til at kontrollere og tilbageholde større pengebeløb, der findes i forbindelse med indrejse og udrejse til og fra Danmark, hvis det må frygtes, at beløbene har forbindelse til kriminalitet.

I relation til spørgsmålet om finansiering af terrorisme føres der forudgående kontrol med offentlige indsamlinger, der skal anmeldes til politiet, inden de iværksættes. Der findes desuden detaljerede regler om midlernes opbevaring, anvendelse og råden over midlerne. Endelig sker der en efterfølgende kontrol ved revision og offentliggørelse af regnskabet for den offentlige indsamling.

Herudover har et samarbejde med repræsentanter for interesseorganisationer for de etniske minoriteter i Danmark bl.a. resulteret i en pjece på 7 sprog om terrorfinansiering. I pjecen gøres der opmærksom på den skærpede lovgivning på området, ligesom der peges på nogle af de forhold, man bør være opmærksom på, når man giver eller indsamler penge.

Finansiering af terrorisme sker ofte hen over landegrænserne. Danske myndigheder deltager derfor i internationalt operativt samarbejde vedrørende finansiering af terrorisme gennem bl.a. the Egmont Groups netværk – hvor p.t. 84 hvidvaskmyndigheder samarbejder i relation til konkrete sager om hvidvask og finansiering af terrorisme – samt i arbejdet i EU. Herudover er der direkte samarbejde med de enkelte myndigheder i andre lande.

#### **Regeringens prioriteter**

- Regeringen vil i EU styrke indsatsen mod finansiering af terrorisme, herunder en effektiv gennemførelse af EU's retsakter, udarbejdelse af en EU-strategi for bekæmpelse af finansiering af terrorisme og gennem øget samarbejde med USA og andre tredjelande på dette område.
- I FN vil regeringen arbejde for at styrke effektiviteten af FN's indsats når det gælder sikkerhedsresolution 1267 samt opretholde presset på tredjelande for opfølgning af bestemmelserne om terrorfinansiering i sikkerhedsråds-resolution 1373.
- Regeringen vil også fremover løbende sikre, at den danske regulering på området følger med udviklingen, herunder den teknologiske udvikling, med henblik på også på længere sigt at opretholde et effektivt kontrolsystem og samarbejde mellem de relevante danske myndigheder og finanssektoren.

## 5. Kontrol med adgang til masseødelæggelsesvåben

Hidtidige terrorangreb har vist, at terrorister kan øve stor skade uden at råde over masseødelæggelsesvåben. Får terrorister adgang til masseødelæggelsesvåben, vil det mangedoble truslen og omfanget af de ødelæggelser, som et terrorangreb kan forvolde. Derfor må det internationale samarbejde om kontrol med adgangen til masseødelæggelsesvåben gøres mere effektivt og tage højde for den særlige trussel fra terrorisme. Regeringen arbejder aktivt herfor, herunder i EU og i forbindelse med Danmarks forventede medlemskab af FN's Sikkerhedsråd i perioden 2005-2006.

Den internationale terrortrussel bliver særligt alarmerende i kombination med muligheden for anvendelse af kraftigere våbentechnologi. Adgang til ny våbentechnologi bliver stadig lettere for mindre grupper, der besidder den tilstrækkelige teknologiske ekspertise og de nødvendige økonomiske midler.

Egentlige kernevåben er så komplicerede at konstruere, at terrornetværk selv på langt sigt næppe kommer til at råde over sådanne våben, med mindre de tilvejebringes fra statslige beholdninger. Terrornetværks bedste muligheder for at få sådanne kernevåben i hænde er at få dem fra en stat i opløsning eller fra korrupte stater. Teknologien til at fremstille biologiske og kemiske våben kan udnyttes af såvel stater som, i stigende grad, ikke-statslige aktører. Der er indikationer på, at terrornetværk arbejder målrettet på at udvikle kemiske og biologiske kampstoffer, ligesom de forsøger at skaffe sig materiale til at konstruere primitive radiologiske våben, såkaldte "dirty bombs".

### 5.1. Den internationale indsats

Det internationale samarbejde om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben omfatter et fintmasket net af nedrustnings- og ikke-spredningsaftaler, der bl.a. i FN-regi er opbygget over de seneste 50 år. Indsatsen omfatter kontrol med spredningen af biologiske, kemiske og nukleare masseødelæggelsesvåben samt våbentechnologi.

Formålet er at binde staterne sammen i et fælles netværk af folkeretlige forpligtelser og kontrolforanstaltninger. Det skal skabe gennemsigtighed og forudsigelighed om staternes kapaciteter og mindske usikkerheden om andre staters intentioner, som er en væsentlig årsag til våbenkapløb. Traditionelt har samarbejdet været rettet mod spredningen til/fra stater, mens spredningen af masseødelæggelsesvåben til ikke-statslige aktører ikke har været i fokus. I lyset af den internationale terrorisme er der opstået et behov for at skærpe kontrollen med både teknologi og våben også til ikke-statslige aktører.

FN's Sikkerhedsråd vedtog i april 2004 resolution 1540 om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben. Resolutionen søger at lukke en række "huller" i den internationale indsats, særligt i relation til ikke-statslige aktører, så som terrorister. Resolutionsteksten indeholder bl.a. en beslutning om, at alle stater

skal vedtage og håndhæve national lovgivning, der forbyder ikke-statslige aktørers adgang til masseødelæggelsesvåben. Resolutionen pålægger alle stater at kontrollere og forhindre ulovlig spredning af sådanne våben.

Medlemsstaterne har ifølge resolution 1540 også pligt til at rapportere til en masseødelæggelsesvåben-komité under Sikkerhedsrådet om landenes indsats. Resolutionen gør det således lettere at dokumentere, i hvilket omfang medlemsstaterne opfylder de internationale forpligtelser i forhold til en styrket indsats på ikke-spredningsområdet. I erkendelse af at ressourcetsvage lande kan have vanskeligheder ved på kort sigt at efterleve resolutionens bestemmelser, indeholder resolutionen en opfordring til, at der tilbydes teknisk og økonomisk bistand til gennemførelse af resolutionen.

EU vedtog i december 2003 en strategi mod spredning af masseødelæggelsesvåben. Strategien redegør for, hvorledes EU-landene i fællesskab vil forebygge spredningen af masseødelæggelsesvåben. Følgende elementer kan fremhæves:

- EU vil arbejde for at styrke de internationale traktater, som vedrører ikke-spredning, nedrustning og våbenkontrol, samt yde finansiel støtte til at kontrollen med diverse landes overholdelse af disse traktaters styrkes.
- Når EU indgår samarbejdsaftaler med tredjelande, vil EU stille krav om og tilbyde bistand til, at disse tiltræder og efterlever de væsentligste internationale traktater som vedrører ikke-spredning, nedrustning og våbenkontrol,
- EU vil styrke FN's Sikkerhedsråds rolle i forhold til ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben, bl.a. for sikre bred international legitimitet til en styrket global indsats,
- EU vil styrke den interne eksportkontrol vedrørende våben og produkter med dobbelt anvendelse (dual use), og EU vil tilbyde støtte til tredjelande, der ønsker at styrke egne eksportkontroll tiltag.

Vedrørende andre former for våben og sprængstoffer har EU i marts 2004 besluttet at iværksætte et intensivt politisamarbejde med særlig fokus på at begrænse terroristers adgang til skydevåben, sprængstoffer, bombefremstillingsudstyr og anden teknologi, som benyttes ved udførelsen af terrorhandlinger.

I NATO er der oprettet et center, der bl.a. har til opgave at indsamle og analysere efterretningsmæssige oplysninger om spredning af masseødelæggelsesvåben og fremlægge rapporter og trusselsvurderinger herom til de relevante NATO-organer. Danmark bidrager til centrets arbejde gennem sekundering af en dansk ekspert.

I løbet af 2003 er yderligere iværksat det såkaldte "**Proliferation Security Initiative**" (PSI), der sigter på at forhindre handel med og transport af masseødelæggelsesvåben og relateret teknologi til/fra lande og ikke-statslige aktører, som giver anledning til bekymring mht. spredning af disse våben. I forhold

til de “traditionelle” indsatser på ikke-spredningsområdet udmærker PSI sig ved specifikt at adressere spredningen af masseødelæggelsesvåben til ikke-statslige aktører (se box).

#### **Hvad er Proliferation Security Initiative (PSI)?**

PSI er en aktivitet – ikke en organisation. Der er tale om et fleksibelt og operativt samarbejde inden for et netværk af partnere, som ønsker at gøre en særlig indsats mod spredning af masseødelæggelsesvåben, bl.a. ved at systematisere og styrke det mellemstatslige samarbejde, der allerede foregår i praksis – ikke mindst udveksling af informationer.

Deltagelse i PSI fokuserer på det enkelte lands kapacitet og effektive bidrag til aktiviteter. Aktiviteterne skal rette sig mod enhver stat eller ikke-statslig aktør, der deltager i eller støtter spredning af masseødelæggelsesvåben ‘hvor som helst og når som helst’.

Alle PSI’s aktiviteter skal være i overensstemmelse med gældende national lovgivning samt eksisterende international retsorden.

Initiativet er oprettet af 14 lande med USA i spidsen.

Danmark har med en containerskibsflåde, der er blandt verdens største, en central rolle i forhold til PSI. Danmark deltager derfor aktivt i PSI, herunder i møder og operative øvelser under PSI.

På G8-landenes topmøde i juni 2002 blev der med henblik på at styrke indsatsen mod spredning af russiske masseødelæggelsesvåben vedtaget en omfattende handlingsplan, den såkaldte **G8 Global Partnership**. G8-landene vil ved hjælp af egne og andre landes bidrag stille 20 mia. USD til rådighed over en 10-års periode til ikke-spredningsaktiviteter, herunder destruktion af de betydelige russiske lagre af masseødelæggelsesvåben. Færre russiske masseødelæggelsesvåben vil lette kontrollen med de tilbageværende våben og samtidig mindske risikoen for, at terrorister får adgang til disse våben. Regeringen bakker fuldt op om disse – også for Danmark – vigtige aktiviteter.

Endelig deltager Danmark i **fire internationale regimer for samarbejde om eksportkontrol**. Her træffes politiske aftaler om eksportkontrol, ligesom der udveksles vurderinger og erfaringer om kritiske lande og slutbrugere. Formålet med samarbejdet er at sikre, at produkter underlagt eksportkontrol ikke sælges til, eller på anden måde falder i hænderne på, personer eller lande, som kan tænkes at misbruge dem og dermed bringe den internationale sikkerhed og stabilitet i fare. De fire internationale eksportkontrolregimer er:

- Wassenaar Arrangementet (WA) omfatter våben og produkter og teknologier med dobbelt anvendelse.

- Australiengruppen (AG) omfatter kemiske og biologiske produkter og produktionsudstyr, der kan anvendes til udvikling og fremstilling af kemiske og biologiske våben.
- Missilteknologiregimet (MTCR) omfatter produkter og teknologier, der kan anvendes til udvikling og fremstilling af missiler, der kan fremføre masseødelæggelsesvåben.
- Nuclear Suppliers Group (NSG) omfatter produkter og teknologier, der anvendes i forbindelse med udviklingen af kernekraft, men som også kan være relevante for atomvåben.

Terrorangrebet mod USA den 11. september 2001 har aktualiseret eksportkontrollens rolle i bekæmpelsen af terrorisme. Danmark har arbejdet for, at terrorforebyggelse formuleres som et formål for eksportkontrolregimerne med henblik på at forhindre, at kontrollerede produkter og teknologi falder i hænderne på terrorister. Efter at Missilteknologiregimet i 2003 på dansk initiativ vedtog en ændring af sine retningslinier, er dette nu gennemført i alle eksportkontrolregimerne. Praktiske virkninger heraf vil være øget opmærksomhed på slutbrugeren i modtagerlandet, informationsudveksling om terroristers forsøg på at skaffe sig kontrollerede produkter og teknologi, og eventuelt revision af kontrollisterne for at sikre, at produkter af særlig interesse for terrorister omfattes af kontrollen.

## 5.2. Den nationale indsats

Indsatsen mod ukontrolleret spredning af produkter, der kan anvendes til fremstilling af masseødelæggelsesvåben, er også et væsentligt element i den nationale terrorbekæmpelse. Indsatsen omfatter ikke alene kontrol med danske virksomheders eksport af produkter, men også den viden (knowhow), som er en forudsætning for fremstilling af masseødelæggelsesvåben. Særligt er de produkter interessante, der ved siden af en uskyldig civil anvendelse også kan have et militært anvendelsespotentiale – de såkaldte 'dual use' produkter. Det kan f.eks. være kemiske produkter, herunder kunstgødning, der bl.a. kan indgå i fremstilling af sprængstoffer.

PET har iværksat samarbejdsrelationer med relevante aktører i Danmark om en øget indsats på eksportkontrolområdet. Indsatsen på dette område er intensiveret med et øget antal informative virksomhedsbesøg og øget kontrol af de virksomheder, der har relevant viden eller produkter. Der er endvidere gennemført en orienteringsrunde til universiteter og højere læreanstalter, hvor der orienteres om de forhold, som uddannelsesinstitutionerne skal være opmærksomme på for at hindre spredning af viden (knowhow) i relation til masseødelæggelsesvåben. Der bliver endvidere orienteret om forhold i relation til eventuelle ekstremistiske og fundamentalistiske netværk i studentermiljøerne, og hvordan uddannelsesstederne kan håndtere eventuelle problemer.

Herudover har regeringen i 2003 skærpet straffesanktionerne for overtrædelse af eksportkontrolreglerne, ligesom der er sket en styrkelse af den generelle informationsindsats overfor virksomhederne samt en gennemførelse af kontrolbesøg hos de virksomheder, der eksportører dual-use produkter underlagt eksportkontrol.

Med hensyn til spørgsmålet om terroristers eventuelle anvendelse af kemiske og biologiske våben er der etableret et mere formaliseret samarbejde mellem politiet, forsvaret, Beredskabsstyrelsen og Sundhedsstyrelsen, ligesom PET og Center for Biologisk Beredskab samarbejder tæt om tilvejebringelse af et så nuanceret og præcist grundlag som muligt for at vurdere risikoen for spredning af våbenteknologi eller knowhow i forbindelse med eksempelvis biologiske våben.

#### **Regeringens prioriteter**

- Regeringen vil arbejde aktivt i FN og EU for at styrke de internationale regler, der skal hindre spredning af masseødelæggelsesvåben. Regeringen lægger vægt på gennemførelse af sikkerhedsrådsresolution 1540 og af EU's strategi.
- Regeringen vil fortsætte sin aktive profil inden for PSI. Særligt på området for containertrafik vil Danmark kunne medvirke til at effektivisere samarbejdet om ikke-spredning og sikre, at også erhvervets interesser inddrages.
- Regeringen vil fortsat styrke den nationale eksportkontrolindsats, herunder samarbejdet mellem myndigheder, virksomheder og uddannelsesinstitutioner med henblik på at udbygge den fælles ekspertise og erfaring i lyset af de nye trusler i forbindelse med terroristers adgang til våben og våbenteknologi.
- Regeringen vil i EU arbejde for størst mulig åbenhed omkring våbenoverførsler til og fra EU-landene samt en fortsat styrket EU-støtte til arbejdet med at forbedre eksportkontrollsystemerne i de nye EU-lande.

## 6. Beredskab og civilbeskyttelse

Det er helt afgørende at beskytte borgere og samfundet bedst muligt mod terrorangreb. Et godt og fleksibelt beredskab kan afhjælpe og afbøde konsekvenserne af et angreb. Det kan bl.a. være 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 udførende terrororganisation – og dermed mindske risikoen for et terrorangreb.

### 6.1. Den internationale indsats

På internationalt plan er der ønske om at styrke beredskabet, ikke mindst i EU-regi, hvor samarbejdet på civilbeskyttelsesområdet er blevet opprioriteret. EU vedtog i oktober 2001 en såkaldt fællesskabsordning, som har til formål at sikre bedre muligheder for gensidig bistand mellem EU-landene ved større katastrofer og sikre koordineret bistand ved katastrofer i lande uden for EU. Danmark har stillet ressourcer til rådighed i form af såvel mandskab som materiel inden for brand, redning og miljø samt en række specialister inden for andre områder.

Som led i Fællesskabsordningen har Kommissionen oprettet et monitorerings- og informationscenter, der er tilgængeligt og i stand til at agere 24 timer i døgnet. Hermed er der skabt en platform for hurtig og koordineret bistand til et ramt land. Ordningen har været aktiveret ved flere lejligheder bl.a. i forbindelse med de store skovbrande i Sydeuropa i sommeren 2003 samt ved jordskælvene i Iran og Marokko. Der er planlagt en evaluering af Fællesskabsordningens gennemførelse pr. 1. januar 2005. I den forbindelse vil Danmark lægge vægt på, at det bliver vurderet, om der er taget tilstrækkelig højde for den øgede risiko for terrorisme i indretningen af ordningen.

Der er tillige etableret et døgnbemandet EU-varslingsystem vedrørende biologiske og kemiske angreb, RAS-BICHAT, samt overvågningssystemet ECURIE på det nukleare område. Det er vigtigt at sikre en sammenhæng mellem disse ordninger og Kommissionens informations- og monitoreringscenter. Under det danske EU formandskab i 2002 blev der endvidere vedtaget et politisk program til styrkelse af medlemslandenes koordination af beredskabet mod kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare midler (CBRN-programmet).

På EU-topmødet i marts 2004 har EU-landene givet hinanden politisk tilsagn om at bekæmpe terrorhandlinger i fællesskab i form af en *solidaritetsbestemmelse*. Hvis en medlemsstat udsættes for terrorangreb, vil den således kunne vælge at anmode de øvrige EU-lande om bistand.

Solidaritetsbestemmelsen forpligter medlemslandene til at tage alle de redskaber i brug, der står til deres rådighed, herunder militære midler. Det er op til hver medlemsstat at tilbyde de midler, man finder passende for at opfylde sin solidaritetsforpligtelse over for den ramte medlemsstat. Hvilken form for bistand, der i sidste ende bliver tale om, vil afhænge af anmodningen fra den angrebne stat.

Den danske regering lægger stor vægt på, at mulighederne for en solidarisk EU-indsats mod følgerne af eventuelle terrorangreb forbedres. Der eksisterer med de iværksatte ordninger og programmer et godt udgangspunkt for at leve op til solidaritetsbestemmelsen, men samarbejdet kan styrkes. Hvis landene for alvor skal kunne støtte hinanden, er det afgørende, at der indføres fælles procedurer. Regeringen støtter derfor EU-kommissionens forslag fra marts 2004 om væsentlige forbedringer af de fælles ressourcendatabaser, nemmere og hurtigere finansiering af indsatser samt øget fokus på fælles øvelser og uddannelse. Ikke mindst det sidste finder Danmark meget positivt.

Som et klart signal om den betydning, som regeringen tillægger behovet for en beskyttelse af den enkelte borgers sikkerhed og tryghed mod terrortruslen, foreslog regeringen således på EU-topmødet i Bruxelles den 25.-26. marts 2004 bl.a., at der opstilles en række fælles "Headline Goals" for de kapaciteter, der er behov for at opbygge. Dette gælder ikke mindst på omkostningskrævende områder såsom håndtering af truslen fra potentielle biologiske og kemiske terrorangreb. Regeringen foreslog samtidig, at mulighederne for gensidig bistand imellem landene styrkes bl.a. ved fælles øvelsesaktiviteter og ved, at den fornødne kapacitet for flytransport sikres, så der kan handles hurtigt, hvis en katastrofe rammer et af medlemslandene.

Endelig er der i kølvandet på oprettelsen i USA af et 'Department of Homeland Security' samt udviklingen af samarbejdet om beredskab og civilbeskyttelse i EU åbnet nye muligheder for et tæt transatlantisk samarbejde om civilt beredskab i tilfælde af terrorangreb. Den danske regering vil arbejde aktivt for udviklingen af et sådant samarbejde.

## **6.2. Den nationale indsats**

Ændringerne i de sikkerhedspolitiske forhold betyder, at det ikke længere altid giver mening at sondre mellem militære og civile trusler. I stedet bør der fokuseres på samfundets samlede beredskab. Derfor overførte regeringen beredskabsområdet pr. 1. februar 2004 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 det civile – herunder politiet, der



bl.a. har til opgave at opretholde sikkerhed fred og orden – og det militære beredskab. Målet er at sikre et sammenhængende beredskab, der kan forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljøet ved alle slags ulykker og katastrofer, herunder krigs- eller terrorhandlinger rettet mod Danmark.

### **Sårbarhedsudredningen og sårbarhedsovervågning**

Med henblik på at skabe et overblik over samfundets sårbarhed og beredskab har et bredt sammensat udvalg udarbejdet en national sårbarhedsudredning, der blev offentliggjort af regeringen den 20. januar 2004.<sup>11)</sup> Udredningen viser, at Danmark i dag har et velfungerende beredskab og en velfungerende krisestyringsorganisation. 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 den teknologiske udvikling eller globaliseringen betyder, at 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 i alt otte overordnede 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 varsel, systematisk dataindsamling og analyse af relevante informationer samt anvendelse af efterretningsmæssige trusselsvurderinger. Der anbefales tillige 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.

Herudover anbefales det, at der udvikles en overordnet policy for sikkerheds- og beredskabsområdet, samt at der løbende fremlægges en beretning for regeringen om området. Dette er der med denne redegørelse taget skridt til.

Sårbarhedsudredningen peger på behov for at øge helhedstænkningen vedrørende beredskab, og det bliver en vigtig udfordring i tiden fremover. Samlingen af størstedelen af det civile og militære beredskab under et ministerium er et godt udgangspunkt for at imødegå denne udfordring. Dette fokus på øget helhedssyn ligner de tanker, der i USA ligger bag etableringen af Homeland Security. Formålet med de anbefalede styrkelser og allerede gennemførte tilpasninger herhjemme er – ligesom motivet bag oprettelsen af

<sup>11)</sup> Sårbarhedsudredningen kan findes i sin helhed på Beredskabsstyrelsens hjemmeside: [www.brs.dk](http://www.brs.dk)

Departement of Homeland Security i USA – at sikre borgernes tryghed og samfundets robusthed. Det gælder såvel i forhold til terror som til ulykker og katastrofer, der er naturskabte eller skyldes ubevidste teknologiske eller menneskeskabte fejl.

### Det danske beredskab

Det danske redningsberedskab er et niveaudelt beredskab, hvor kommunerne varetager det primære beredskab mod ulykker og katastrofer (niveau 1), medens de kommunale og statslige støttepunktsstationer og de statslige beredskabscentre yder assistance på niveau 2 og 3. Det niveaudelte redningsberedskab er et fleksibelt og robust system, der kan håndtere langt størstedelen af de ulykker, som forekommer. Derfor er det niveaudelte beredskab, suppleret med ressourcer fra den øvrige del af samfundets beredskab (totalforsvaret) også fremover det operative udgangspunkt i det danske beredskab.

På baggrund af angrebene i USA i 2001 blev det vurderet, at der kan være behov for en afhjælpende indsats, der rækker ud over det eksisterende danske beredskab. Forskellige terrorangreb med risiko for store civile tab f.eks. angreb med kemiske midler, biologiske våben eller ved angreb på nukleare anlæg kan føre til behov for en øget kapacitet. Beredskabsstyrelsen blev derfor tilført næsten 50 mio. kr. til at ruste både det statslige og det kommunale redningsberedskab bedre mod følgerne af terrorangreb. Samtidig blev der bevilget ca. 14 mio. kr. for at styrke beredskabet på Statens Serum Institut mod biologiske terrorangreb. For eksempler på tiltag (se box).

- 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.
- Beredskabsstyrelsens nukleare beredskab blev moderniseret, ligesom Beredskabsstyrelsens kemikalieberedskabsvagt blev styrket.
- 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 igangsat.
- Indsamling af viden blev opprioriteret, og der er iværksat forskningsinitiativer, som bl.a. omfatter risiko- og sårbarhedsvurderinger og konsekvenserne for beredskabet.
- Der er etableret en ressourcedatabase, som gør det hurtigt at få overblik over de samlede ressourcer, der er til rådighed ved større indsatser.
- Oprettelse af Center for Biologisk Beredskab, som skal koordinere aktiviteterne vedr. biologiske kampstoffer og biologisk terrorisme i krisesituationer.

### Krisestyriingsorganisationen i Danmark

På **det lokale niveau** varetages den tekniske ledelse af en indsats på et skadested af den kommunale indsatsleder og den koordinerende ledelse af politiet.

På **det regionale niveau** er etableret en bredt sammensat stab i hver region under forsæde af chefen for politiregionen til at varetage de koordinerende

opgaver i forbindelse med større ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger eller terrorangreb.

Den **nationale** krisestyringsorganisation omfatter følgende tre niveauer:

- Regeringens Sikkerhedsudvalg, der består af statsministeren (formand), udenrigsministeren, forsvarsministeren og justitsministeren.
- Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål, der består af departementscheferne for de nævnte ministerier, chefen for FE og chefen for PET. Forsvarschefen kan indgå i udvalget efter behov.
- Kriseberedskabsgruppen, der består af repræsentanter for de nævnte myndigheder samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Forsvarskommandoen, Rigspolitichefens Politiafdeling og Beredskabsstyrelsen.

Regeringen overvejer at etablere en national overbygning på de regionale stabe, der kan sikre koordinering og prioritering af den samlede nationale indsats i forbindelse med større katastrofer. Dette skal sammen med øvrige planlagte styrkelser sikre optimale betingelser for den overordnede håndtering og ledelse af den nationale indsats ved større katastrofer.

#### **Forsvarets totalforsvarskompetencer**

I lyset af det aktuelle trusselsbillede er det regeringens mål, at forsvaret dels skal besidde evnen til at løse opgaver i relation til totalforsvaret, herunder i forbindelse med terrorhandlinger og deres eftervirkninger, dels evnen til hurtig og fleksibel indsættelse af militære styrker internationalt. Der er således behov for 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. Det er afspejlet i regeringens oplæg til forsvarsforlig for 2005-2009 (se box).

Regeringens ønsker med **forsvarsoplægget for 2005-2009** er bl.a.:

- At råde over fastansatte soldater fra hæren, søværnet og flyvevåbnet, der med en omfattende militær uddannelse vil være rede til umiddelbar indsættelse i hele opgavespektret.
- At ændre værnepligten så den rettes mod de nye trusler. En 3 måneders værnepligtsuddannelse rettes i stedet mod totalforsvaret og indeholder en grundlæggende militær uddannelse, herunder bevogtning samt brandbekæmpelse, katastrofeindsats, medvirken til opretholdelse af lov og orden mv.
- At oprette en totalforsvarsstyrke på ca. 15.000 personer, hvor den værnepligtige efter endt basisuddannelse vil skulle stå til rådighed for yderligere 3 måneders indsættelse i en beredskabsperiode på 3 år.
- For det første at lade hjemmeværnet opstille og uddanne regionalbaserede indsatsstyrker, hvortil der stilles øgede uddannelsesmæssige krav, der tilnærmelsesvis er sammenlignelige med den uddannelse, som de værnepligtige har modtaget i forsvaret. Og for det andet at opstille og uddanne en regionalbaseret føringsstruktur, der gør totalforsvarsregionerne i stand til at indsætte og føre hjemmeværnets indsatsstyrke, indkaldte dele af totalforsvarsstyrken og det øvrige frivillige hjemmeværn.

### Den nationale beredskabsplan

Efter terrorangrebet mod USA den 11. september 2001 blev der i Danmark konstateret en række problemer i forbindelse med anvendelsen af de eksisterende nationale sikkerheds- og beredskabsmæssige planer. De tidligere planer var primært udtænkt til at kunne klargøre Forsvaret til eksistensforsvar – altså til krig. De eksisterende sikkerheds- og beredskabsmæssige planer og aftaler bliver nu tilpasset, så de tager højde for såvel den nuværende situation som varslede og uvarslede hændelser, herunder terrorvirksomhed.

På den baggrund har Forsvarskommandoen, Rigspolitiet og Beredskabsstyrelsen udarbejdet en National Beredskabsplan. Formålet er at få en sikkerheds- og beredskabsmæssig plan, der kan anvendes på højt niveau i centraladministrationen. Beredskabsplanen afspejler udviklingen i planlægning af det nationale og internationale beredskab og kan anvendes i forbindelse med større ulykker og katastrofer, herunder sikkerhedstruende situationer som krise, krig eller terrorangreb. Plankomplekset omfatter fælles nationale trusselsniveauer, fælles generelle nationale beredskabsniveauer samt et katalog over generelle beredskabsforanstaltninger. Den Nationale Beredskabsplan er retningsgivende for den nødvendige videre planlægning ved de forskellige ansvarlige myndigheder på alle niveauer samt til uddannelses- og øvelsesvirksomhed. Et centralt element vil være indførelsen af nationale beredskabsniveauer med det formål at styrke koordination og kommunikation.

#### Regeringens prioriteter

- Opfølgningen på sårbarhedsudredningen er en væsentlig del af arbejdet med at øge samfundets robusthed mod bl.a. terrorangreb. Derfor vægter regeringen, at anbefalingerne i udredningen implementeres fuldt ud – i et bredt samarbejde mellem de involverede myndigheder – bl.a. med øget helhedssyn for øje.
- Regeringen vil sikre, at det niveaudelte beredskab, suppleret med samfundets øvrige beredskabsressourcer, løbende vurderes og tilpasses i forhold til de aktuelle trusler og risici for at kunne beskytte borgerne bedst muligt.
- Regeringen ønsker, at forsvaret fremover blandt andet skal råde over kapaciteter, som målrettes mod løsning af opgaver inden for totalforsvaret, herunder til støtte for redningsberedskabet og politiet. Disse vil omfatte professionelle enheder og hjemmeværnets indsatsstyrke til umiddelbar indsættelse, samt en totalforsvarsstyrke og de resterende dele af hjemmeværnet. Dette for at opnå en udholdenhed, der muliggør indsættelse over længere tid.
- Regeringen vil bidrage aktivt til den videre udvikling af et ambitiøst og udbygget samarbejde om civilbeskyttelse i EU, der sikrer borgerne i medlemslandene bedst muligt ikke mindst inden for områder som håndtering af truslen fra potentielle biologiske og kemiske terrorangreb.

## 7. Kontakten mellem borgere og myndigheder

Indsatsen for at forebygge terrorisme og beskytte befolkningen mod eventuelle konsekvenser heraf kræver god kommunikation og kontakt mellem borgerne og de myndigheder, der har ansvaret for indsatsen mod terrorisme og for beredskabet.

### I Danmark

Hvis man som borger har mistanke om, at der foregår aktiviteter, som har forbindelse til terrorisme, skal det anmeldes til politiet på normal vis. Formodede strafbare forhold i Danmark skal anmeldes til politiet på det sted, hvor det strafbare forhold er begået. Det gælder også for terrorisme.

Regeringen ønsker generelt at styrke mulighederne for kommunikation med befolkningen og medierne i katastrofesituationer. Det er hensigten, at planlægningen af et kommunikationsberedskab bliver en integreret del af den almindelige beredskabsplanlægning.

Det er også hensigten at etablere et centralt kontaktpunkt for offentligheden med f.eks. en spørge-svarcentral, som den Beredskabsstyrelsen har etableret som en del af atomberedskabet, og en national internetportal for kriserberedskab og risikokommunikation. En spørge-svarcentral er en telefoncentral, hvor borgerne kan henvende sig for at få besvaret spørgsmål i forbindelse med en katastrofesituation. Det overordnede formål med det centrale kontaktpunkt er at forbedre mulighederne for at informere befolkningen, så borgerne kan tage de relevante forholdsregler i den aktuelle situation.

En fælles internetportal for alle beredskabsrelevante myndigheder giver mulighed for at yde en bred service over for borgere og medier på kriserberedskabsområdet 24 timer i døgnet. Portalen vil kunne rumme links til en lang række relevante hjemmesider og informationer, herunder beskrivelser af den nationale krisestyringsorganisation, kontaktadresser til centrale beredskabsmyndigheder, spørge-svarcentralen og selvhjælpsinstruktioner m.v.

### I udlandet

I lyset af de aktuelle terrortrusler vurderes også risikoen for terroraktiviteter mod danskere, der befinder sig uden for Danmarks grænser. Udenrigsministeriet udfærdiger rejsevejledninger for de hyppigst besøgte lande, hvor særlige sikkerhedsmæssige forhold, herunder terrorrisiko, gør sig gældende. Vejledningerne, der findes på ministeriets hjemmeside [www.um.dk](http://www.um.dk), indeholder råd og oplysninger til danske statsborgere i udlandet med henblik på at sikre et så problemfrit ophold som muligt.

På grundlag af oplysninger om terrorrisiko, bl.a. fra danske ambassader og efterretningstjenester udarbejdes og opdateres rejsevejledninger for en række lande i eksempelvis Mellemøsten, Sydøstasien og Østafrika, hvor risikoen pt. anses for at være størst. I lyset af risikoen frarådes enten alle rejser til det pågældende land/område, alle ikke nødvendige rejser, herunder turistrejser, eller rejsende opfordres til at udvise agtpågivenhed.

Oplysninger om lande, hvor Udenrigsministeriet ikke udarbejder rejsevejledninger, kan findes via links til andre udenrigstjenesters hjemmesider. I 2003 registreredes ca. 160.000 besøg ved rejsevejledningerne på Udenrigsministeriets hjemmeside. Frekvensen voksede markant i tiden omkring Irak-krigen.

Hvis en terrortrussel vurderes at være overhængende, vil Udenrigsministeriets verdensomspændende netværk af ambassader og konsulater forsøge at advare og rådgive de danskere, der vides at opholde sig de pågældende steder. Skulle danskere blive ramt af terrorhandlinger i udlandet, vil ambassader og konsulater bistå med råd og dåd.

Udenrigsministeriets rejsevejledninger vil løbende blive revideret i lyset af danskernes rejsemønster og udviklingen i sikkerhedssituationen. Der vil blive lagt vægt på at styrke offentlighedens kendskab til rejsevejledningerne.

# Ordforklaring

<b>ASEAN</b>	Association of SouthEast Asian Nations <a href="http://www.aseansec.org/">www.aseansec.org/</a>
<b>AU</b>	African Union <a href="http://www.africa-union.org/">www.africa-union.org/</a>
<b>EU</b>	Den Europæiske Union <a href="http://europa.eu.int/">europa.eu.int/</a>
<b>FATF</b>	Financial Action Task Force on Money Laundering <a href="http://www.fatf-gafi.org/">www.fatf-gafi.org/</a>
<b>FE</b>	Forsvarets Efterretningstjeneste <a href="http://www.fmn.dk/index.asp?cat_id=349">www.fmn.dk/index.asp?cat_id=349</a>
<b>FN</b>	De Forenede Nationer <a href="http://www.un.org/">www.un.org/</a>
<b>G8</b>	Uformel gruppe bestående 8 lande: Canada, Frankrig, Tyskland, Italien, Japan, Rusland, Storbritannien og USA. Gruppen mødes årligt for at diskutere bredere økonomiske og udenrigspolitiske emner.
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization <a href="http://www.nato.int/">www.nato.int/</a>
<b>NRF</b>	NATO Response Force <a href="http://www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/nrf_intro.htm">www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/nrf_intro.htm</a>
<b>OSCE</b>	Organization for Security and Co-operation in Europe <a href="http://www.osce.org/">www.osce.org/</a>
<b>PET</b>	Politiets Efterretningstjeneste <a href="http://www.pet.dk/">www.pet.dk/</a>
<b>PSI</b>	Proliferation Security Initiative <a href="http://www.state.gov/t/np/c10390.htm">www.state.gov/t/np/c10390.htm</a>
<b>SØK</b>	Statsadvokaturen for særlig økonomisk kriminalitet <a href="http://www.jm.dk">www.jm.dk</a>

**En verden i forandring**  
– nye trusler, nye svar

Redegørelse fra regeringen  
om indsatsen mod terrorisme

Juni 2004

Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K  
Telefon: 33 92 00 00  
Telefax: 32 54 05 33  
E-mail: [um@um.dk](mailto:um@um.dk)  
Netsted: [www.um.dk](http://www.um.dk)

Grafisk tilrettelæggelse:  
Designgrafik

Tryk:  
Phønix-Trykkeriet

©Udenrigsministeriet  
Teksten kan citeres frit  
med eller uden kildeangivelse

ISBN 87-7667-046-5  
Elektronisk ISBN 87-7667-048-1



