



DIIS REPORT

TERRORBEKÆMPELSE I DANMARK SIDEN 11. SEPTEMBER 2001

Peter Hansen

DIIS REPORT 2011:12

© Copenhagen 2011, Peter Hansen and DIIS
Danish Institute for International Studies, DIIS
Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark
Ph: +45 32 69 87 87
Fax: +45 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Cover photo: Polfoto
Layout: Allan Lind Jørgensen
Printed in Denmark by Vesterkopi AS
ISBN 978-87-7605-471-7
Price: DKK 50.00 (VAT included)
DIIS publications can be downloaded
free of charge from www.diis.dk
Hardcopies can be ordered at www.diis.dk

Indhold

Resumé	5
Prolog	6
1. Introduktion	11
1.1 Terror og terrorbekæmpelsen i Danmark	11
1.2 Fokus og afgrænsning	13
1.3 Metode og rapportens opbygning	15
2. Forebyggelse	16
2.1 Demokratikontoret og “En fælles og tryk fremtid”	16
2.2 Kriminalforsorgen og forebyggelse i fængslerne	18
2.3 Politiets Efterretningstjeneste	19
2.4 Udenrigsministeriet	21
2.5 Københavns Kommunes forebyggende arbejde	22
3. Bekæmpelse	26
3.1 Efterretningstjenesterne	26
3.2 Center for Terroranalyse, CTA	27
3.3 Københavns Politi	28
3.4 Toldernes kamp mod terrorfinansiering	31
3.5 Loven mod hvidvaskning og finansiering af terrorisme	34
4. Sikkerhed og beredskabsplaner	36
4.1 PET’s rolle i sikkerhedsarbejdet	36
4.2 Transportområdet	37
4.3 Jernbanerne	38
4.4 Lufttrafikken	40
4.5 Maritim sikring	42
4.6 It- og teleområdet	45
4.7 Energisektoren	47
5. Beredskabet	49
5.1 Beredskabets “all hazards approach”	49
5.2 Den Nationale Operative Stab, NOST	50
5.3 Sundhedsberedskabet	51
5.4 Center for Biosikring- og Beredskab, CBB	52
5.5 CBRN Institutet, CBRNI	55

6. Analyse og diskussion	57
6.1 Terror og terrortruslen	57
6.2 Mangel på overblik og indblik i praksis	59
6.3 Ingen kender prisen for terrorbekæmpelsen	61
6.4 Cost-benefit-analyse af terrorbekæmpelsen?	64
6.5 Evalueringer af terrorbekæmpelsesfeltet	66
6.6 Viden og evidens i terrorbekæmpelsen	67
6.7 Forebyggelse af radikaliserings blandt somaliere	69
7. Konklusion	77
Litteraturliste	80

Resumé

Denne rapport analyserer terrorbekæmpelse i Danmark. Den giver et overblik over et felt, som er vokset dramatisk i løbet af de seneste ti år, og som i dag tæller en lang række offentlige institutioner. Vi har fået nye love, nye institutioner er blevet grundlagt, politiet og efterretningstjenesterne er blevet styrket og omstruktureret, og de fleste myndigheder tænker nu terrortruslen helt naturligt ind i deres arbejde. Få har dog overblik over, hvor omfangsrigt arbejdet med at bekæmpe terrorisme egentlig er, og hvor mange penge der bruges herpå. Rapporten kortlægger, hvilke offentlige myndigheder der er involveret i terrorbekæmpelsen, og hvad de laver. Rapporten inddeler og præsenterer terrorbekæmpelsen i Danmark i fire områder: forebyggelse, bekæmpelse, sikkerhed og beredskabsplanlægning samt opbygningen af beredskabet. Herudover analyserer rapporten, hvordan de forskellige aktører vurderer og oplever arbejdet med at bekæmpe terrorisme, og hvilke udfordringer og tendenser der karakteriserer terrorbekæmpelsen mere bredt.

Prolog

“Jeg er ked af, at der ikke var så meget terrorbekæmpelse i det.” Sådan lød afskedsreplikken fra en af tolderne i Københavns Lufthavn, umiddelbart før vi sagde farvel til hinanden en januaraften i 2011. Igennem det meste af dagen havde jeg fulgt hende og hendes toldkollegaer i jagten på en speciel slags smuglergods, nemlig kontanter, for at få indblik i, hvordan et lille element af danske terrorbekæmpelse ser ud i praksis. Igennem dagen havde tolderne undersøgt og udspurgt hundredvis af rejsende om, hvor de var på vej hen, og om, hvor mange penge de førte ud af landet, og tjenestehunden Cash, der, som navnet indikerer, er trænet til at reagere på kontanter, havde lugtet til hundredvis af passagerer og deres håndbagage. Hverken tolderne eller Cash havde dog konfiskeret terrorpenge, afsløret sociale bedragerer eller indkrævet gæld til det offentlige, hvilket dagens aktion også havde lagt op til. Fogeden, som også var med på dagens aktion, og som har bemyndigelse til at konfiskere de kontanter, som tolderne eventuelt finder, forklarede, at det var første gang, han havde været med uden at have fået sat nogen penge ind på statens konto. Lederne af dagens aktion var derfor ikke alene skuffede, men også lidt bekymrede for, hvordan ledelsen i SKAT ville reagere, når de fik nys om dagens pauvre resultat.

Baggrunden for aktionen i lufthavnen var en større landsdækkende kampagne, “Øget Grænsekontrol”, som SKAT indledte i begyndelsen af 2011. Kampagnen var et resultat af regeringens aftale med Dansk Folkeparti om finansloven for 2011, hvor der skulle mere fokus på grænsekontrollen. Ud over aktionen i lufthavnen var der også planlagte aktioner ved færgehavne med international trafik og ved grænsen til Tyskland. Ifølge tolderne var baggrunden bandekriminaliteten i København og talen om de mange våben, som fandt vej over grænsen til Danmark. På baggrund heraf havde Dansk Folkeparti sikret sig en aftale med regeringen, hvor de fik afsat penge til tolderne, så de kunne foretage nogle aktioner, der netop skulle styrke grænsekontrollen. Kampagnen i starten af 2011 kan altså ses som en forløber for aftalen om den øgede grænsekontrol, som VK-regeringen indgik med Dansk Folkeparti i sommeren 2011.

Fra toldernes perspektiv faldt aftalen om at lave aktioner med fokus på grænsekontrol i god jord. For det første mente de, at det gav god mening at styrke grænsekontrollen, da de ved selvsyn dagligt konstaterede, at folk forsøgte at smugle en masse ulovlige varer, våben, narkotika og flygtninge ind over grænsen. For det andet har tolderne i mange år oplevet massive fyringer og besparelser. Allerede i 2001 skete der store fyringer i Told, hvilket i stor stil gik ud over dem, som havde haft med grænsekontrol-

len at gøre. Den landsdækkende kampagne med fokus på grænsekontrol indeholdt penge til fyre årsværk og faldt derfor for tolderne på et tørt sted. Tolderne forklarede i øvrigt, at et af formålene med aktionen var at få mere synlighed i toldarbejdet; at vise offentligheden, at tolderne rent faktisk udfører et godt og nyttigt arbejde i samfundet. Dette fokus på synlighed var sandsynligvis også medvirkende til, at jeg overhovedet var blevet inviteret med. Jeg havde tidligere spurgt tolderne om muligheden for at være med i det praktiske arbejde med at lede efter kontanter, hvilket oprindeligt ikke havde resulteret i noget videre. En uge før aktionen skulle finde sted fik jeg imidlertid en mail med en invitation til at være med. Da jeg troppede op i lufthavnen, viste det sig, at jeg ikke var den eneste gæst, men at en tv-fotograf, som arbejdede på en dokumentarserie til TV2, også skulle følge dagens aktion og dermed give offentligheden indblik i toldernes arbejde.

Dagens aktion startede med, at jeg fik lavet et specielt adgangskort, som jeg skulle bruge for at følge tolderne rundt omkring i lufthavnen. Herudover fik jeg udleveret en gul vest, hvor der stod "SKAT" på ryggen, og hvor SKAT's logo prydede venstre bryst. Vesten og adgangskortet gjorde, at jeg faldt ind med resten af personalet i lufthavnen, og jeg var pludselig ikke rejsende, men en del af lufthavnen, hvor jeg hilste på sikkerhedspersonalet, politiet og andre ansatte, som om jeg var en af dem. Dernæst gik vi gennem personale-security og videre ud til den afgang, som tolderne havde udset sig til dagens første pengekontrol. Fokus for dagens arbejde var afgang til Kina, enten direkte eller med mellemlandinger. Aktionen faldt sammen med det kinesiske nytår, og tolderne forklarede, at det er en tid, hvor kinesere smugler sorte penge fra restaurationsmiljøet ud af landet. Inden selve aktionen gik i gang, samlede lederen af dagens aktion de øvrige toldere og forklarede, at fokus ikke alene var på kinesere, men også på andre asiater og tyrkere, som mistænkes for at smugle sorte penge fra restaurationsmiljøet ud af landet. Folk fra Mellemøsten skulle tolderne også være opmærksomme på, ikke alene fordi de mistænkes for at smugle penge ud af landet, men også fordi de ofte har gæld til det offentlige.

Kontrollen af de rejsende foregik på den måde, at der blev lukket ca. tyve passagerer ind i gaten ad gangen, som så tog opstilling langs væggen, og som hunden Cash så søgte på. Jeg blev udstyret med et par tykke seddelbunder, som jeg gemte i mine bukselommer, og tog også plads i køen. Det var meningen, at jeg skulle være en slags kontrol for Cash, så tolderne kunne se, om den rent faktisk gjorde sit arbejde ordentligt. Seddelbunderne på et par hundrede tusinde var gennemborede og altså intet værd, men de havde den rigtige lugt af det farvestof, som bruges til fremstilling af pengesedler, og som Cash kender. Umiddelbart efter Cash blev født, fik den en hundekurv flettet

af ugyldige pengesedler, doneret af Nationalbanken, hvilket gjorde den efterfølgende træning meget lettere. Der gik da heller ikke længe, før Cash stod foran mig og påkaldte sig sin hundeførers opmærksomhed. Til gengæld reagerede Cash ikke på nogen af de rigtige passagerer, som var linet op langs væggen. Efter Cash havde søgt færdigt, sendtes passagerne videre til tolderne, som spurgte dem om deres pas, om, hvor de var på vej hen, om, hvad de skulle på deres destination, og om, hvor mange penge de rejste med i kontanter. Hvis der var noget, der vakte toldernes interesse, blev den pågældende kropsvisiteret og fik håndbagagen undersøgt. Enkelte kontrolleredes også for gæld til det offentlige. Det foregik ved hjælp af en medbragt bærbar computer, som var online på SKAT's database, og hvor tolderne kunne kontrollere den rejsende for manglende betaling af bøder, restskat m.m. Herudover tjekkedes det, om vedkommende modtog sociale ydelser, hvilket ville gøre udrejse af landet til socialt bedrageri. Jeg spurgte i den sammenhæng tolderne, hvordan de ville forholde sig til mig, hvis jeg blev stoppet med et par tusind kroner i kontanter på vej på ud af landet. Sagen er den, at jeg har et studielån, som jeg er ved at betale tilbage til staten. Jeg har altså gæld til det offentlige, men ville tolderne så konfiskere mine kontanter? Ja, forklarede de, det ville de. De forklarede, at hvis jeg har kontanter på lommen og samtidig et ikke tilbagebetalt studielån, så har jeg en for god aftale med staten, og derfor ville de indkassere kontanterne. Men, forklarede de, så er det jo en usandsynlig situation, da jeg ikke passer deres profil og som sådan nok ikke ville blive udtaget til kontrol.

Der var ingen skærme eller borde til brug for aktionen, og nogle af tolderne mente da også, at det var ydmygende sådan at blive udspurgt og få undersøgt bagagen foran alle de andre rejsende. Tolderne vil da også gerne have bedre udstyr og forhold til at udføre deres pengekontroller. Fx vil de gerne have en helt speciel gate, som er indrettet til kontroller, og som Københavns Lufthavn ifølge tolderne er forpligtet til at stille til rådighed, så de kan udføre deres arbejde.

Dagens første kontrol resulterede ikke i noget, og tolderne forklarede, at der også er den mulighed, at folk smugler penge ind og ud af landet ved at have slugt pengesedler af store beløb. I så tilfælde drejer det sig typisk om 1000 Eurosedler, som er verdens mest værdifulde seddel, som så lamineres i blødt plastic og sluges hel, præcis som når der smugles narkotika. Et andet smuglertrick er at smugle australske dollars, da de er trykt på noget plasticagtigt materiale og måske derfor udsender en anden lugt, som Cash og de andre kontanthunde endnu ikke er bekendt med.

Efter den første kontrol evaluerede tolderne, hvad de skulle gøre bedre. Det blev understreget af lederen, at når man først spørger ind til, hvor mange kontanter den

rejsende har med, så skal man gå hele vejen og lave en fuldstændig undersøgelse af personen og dennes bagage og altså ikke umiddelbart tro på folk, når de siger, at de ikke forbryder sig mod loven. Nogle af tolderne mente, at Cash var lige lovlig aggressiv, og at det var ydmygende for passagererne at tage opstilling med ryggen mod væggen, som om de var potentielle forbrydere.

Dagens næste aktion foregik på samme måde som den første, men resulterede heller ikke i noget. Det blev besluttet, at Cash var for træt til at fortsætte, hvilket fik mig til at tro, at det hele var overstået. Men nej, forklarede tolderne mig, nu var det deres chance for at vise deres værd og udføre mere klassisk toldarbejde, som bestod i at observere og udspørge folk. Vi udvalgte derfor en tilfældig afgang, hvilket dog som de to foregående heller ikke gav noget resultat.

Tolderne var dog fulde af optimisme og forklarede, at den direkte aftenafgang til Beijing med over 300 passagerer nok skulle give et godt resultat. Vi gik derfor ud til gaten og tog opstilling. Tolderne aftalte, hvordan de skulle sortere de mange passagerer, da de ikke havde tid til at udspørge og undersøge alle. Det blev besluttet at udtage alle de passagerer, som var eller lignede kinesere, til kontrol og lade de andre passagerer gå frit igennem. Passagererne begyndte at ankomme, og aktionen gik så småt i gang. Tolderne udspurgte de mange kinesiske passagerer, som også fik deres bagage undersøgt. Kontanter fandt de også, men ikke i en størrelsesorden, så det var en overtrædelse af loven. Det eneste, som lugtede lidt af noget ulovligt, var en ung kvindes beholdning på ca. 60.000 kr. Hun forklarede, at det var hendes fars penge, og at han havde en restauration i København. Som sådan var der ikke noget ulovligt i det, hun havde gjort, eftersom grænsen for at skulle deklarere kontantbeløb er 75.000 kr., men tolderne undrede sig alligevel lidt og besluttede at lade sagen overgå til en anden del af SKAT, som har med sort arbejde at gøre. Efter halvanden time, hvor der kun var få passagerer, som manglede at blive kontrolleret, kom der en meddelelse fra SAS-personalet i gaten. Det viste sig, at cateringbilen var kørt ind i flyet, og at afgangenen derfor var aflyst. Derfor afsluttedes aktionen, og tolderne gik tilbage til deres kontor ved ankomsthallen i lufthavnen.

Toldaktionen i lufthavnen havde umiddelbart været en fiasko. Ingen sociale bedragere eller offentlige skyldnere var blevet fanget, og ingen penge, der kunne knyttes til hvidvaskning eller terrorfinansiering, var blevet konfiskeret. Terrorfinansiering viste sig dog også at spille en helt uvæsentlig rolle i aktionen. Det store fokus lå på at afsløre skattesnydere, sociale skyldnere og bedragere. Havde tolderne fundet store pengebeløb, havde de ikke haft mulighed for umiddelbart at knytte dem til terrorfi-

nansiering. En sag var måske blevet rejst af politiet, men bevisbyrden ville nærmest være umulig at løfte. For det første skulle det bevises, at pengene var tiltænkt en terrorgruppe, hvilket ville være svært nok i sig selv. For det andet skulle det bevises, at vedkommende på forhånd var klar over, at den pågældende gruppe eller person var terrorist, hvilket også ville være svært at bevise. Eller som en af tolderne forklarede det, "så står der jo ikke bombe på pengene, vel". Der var altså ikke noget umiddelbart udbytte af dagens aktion. Et resultat var dog at skabe synlighed om toldernes arbejde og vise for offentligheden, at vi har en myndighed, som er aktiv i kampen mod terror. Ikke alene jeg og tv-fotografen, som var med for at dokumentere toldernes arbejde, men også de mange andre rejsende oplevede tolderne i aktion. Herved lykkedes det at skabe større synlighed om toldernes arbejde. For tolderne var den megen synlighed dog ikke ensbetydende med godt toldarbejde, der mere handler om at bruge tid på det forudgående "profileringsarbejde", som dog ikke på samme måde som toldaktionen er synligt for omverdenen.

Toldaktionen viser altså, at vi har en toldlov, som bl.a. er skabt for at bekæmpe terrorfinansiering, og som ser fin ud på papiret, men som i praksis i stort omfang er uanvendelig. For tolderne var det såmænd ikke så overraskende, at den praktiske del af kampen mod terrorfinansiering ikke var medtænkt af dem, som laver lovene. De forklarede, at deres praktiske erfaring med at udføre kontroller sjældent bliver tænkt med i lovgivningsprocessen. Et andet eksempel, som tolderne nævnte, var inden for maritim sikring, hvor lovgiverne også havde glemt, at det rent faktisk var tolderne, som skulle stå for at kontrollere skibene i havnene, men de var ikke blevet spurgt om, hvordan kampen mod terror skulle stå i de danske havne.

I. Introduktion

Siden terrorangrebene den 11. september 2001 har terrorisme og bekæmpelse heraf stået højt på den globale sikkerhedspolitiske dagsorden.¹ Kampen mod terrorisme har bl.a. resulteret i krigene i Irak og Afghanistan, formuleringen af internationale konventioner, oprettelsen af forskningscentre, etableringen af bureaukrati og formuleringen af nye love i mange lande. Det danske samfund er også i stort omfang blevet påvirket af terrortruslen og kampen mod terrorisme (Erslev Andersen 2010). Denne rapport handler om terrorbekæmpelsen i Danmark. Den forsøger at give et overblik over et felt, som er vokset dramatisk i løbet af de seneste ti år, og som i dag tæller en lang række offentlige og private aktører. Meget er sket på terrorbekæmpelsesområdet, og få har overblik over, hvor omfangsrigt arbejdet egentlig er. Herudover er der lille viden om, hvor mange ressourcer der bruges på terrorbekæmpelse, hvordan den virker, hvordan de involverede aktører selv vurderer og oplever deres arbejde, og hvilke udfordringer og tendenser, der karakteriserer terrorbekæmpelsen mere bredt. Denne rapport søger at afdække disse spørgsmål. Siden 2006 har Dansk Institut for Internationale Studier forsket i terrorisme og terrorismebekæmpelse, hvilket bl.a. er muliggjort via to særbevillinger på finansloven. Denne rapport bygger på et forskningsprojekt, der blev indledt i september 2010, og som er finansieret af den seneste særbevilling (2010-2012).²

I.1 Terror og terrorbekæmpelsen i Danmark

Politiets Efterretningstjeneste (PET) vurderer, at Danmark rangerer højt på islamiske terroristernes liste over terrormål, hvilket bl.a. skyldes vores deltagelse i krigene i Irak og Afghanistan og tegningerne af profeten Muhammed (PET 2010). Chefen for PET, Jakob Scharf, opfatter da også terror som den største sikkerhedsmæssige trussel mod det danske samfund og danske interesser i udlandet.³ Det danske samfunds reaktion i forhold til terrortruslen har været tilsvarende vidtrækkende. Umiddelbart efter

¹ Definitionen af "terrorismen" er omgærdet af megen diskussion (jf. Erslev Andersen 2008). I denne rapport opfattes "terrorismen" som brugen af vold eller trusler rettet mod civile, som fungerer ved at sprede frygt, og som typisk har politiske mål.

² Disse to særbevillinger til DIIS har været på 10 mio. kr. hver, og de gælder perioderne 2007-2009 og 2010-2012. Herudover har Forsvarsministeriet og Justitsministeriet forvaltet andre særbevillinger, som har styrket forskningen i radikaliserings og ekstremisme, og som bl.a. er gået til Center for Islamisering og Radikalisering på Aarhus Universitet (10 mio. kr.) samt til diverse individuelle forskningsprojekter.

³ Udtalt på et seminar om tiåret for 9/11 afholdt på Institut for Menneskerettigheder i København den 10. august 2011.

terrorangrebene i New York og Washington den 11. september 2001 – 9/11 – fik Beredskabsstyrelsen i 2001 via to særbevillinger tildelt 49,3 mio. kr. til styrkelsen af det danske beredskab over for terror. I 2002 fik vi den første terrorpakke, som implementerede FN-konventionen til bekæmpelse af terrorisme og EU's rammeafgørelse om terrorbekæmpelse, og som definerede og kriminaliserede terrorisme. Herudover forbedrede loven politiets efterforskningsmuligheder i forhold til terrorisme; for eksempel indførtes det, at teleselskaber og internetudbydere skal registrere og i et år opbevare de oplysninger, som er relevante for politiet, den såkaldte "logningsbekendtgørelse". I 2001 besluttede Udenrigspolitisk Nævn at sende danske jægersoldater og frømand til Afghanistan, og i 2002 besluttede Folketinget at stille danske militære styrker til rådighed for den internationale styrke i Afghanistan blandt andet for at være en del af den internationale kamp mod terrorisme (Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet 2010). I 2003 besluttede Folketinget så at danske soldater skulle deltage i krigen mod Irak, bl.a. på grund af Iraks formodede relationer til terrorister.

Efter terrorangrebene i Madrid i 2004 og London i 2005 begyndte det at gå rigtigt stærkt med terrorbekæmpelsen i Danmark. Indtil da var den generelle opfattelse, at terror var noget, der foregik uden for landets grænser, og som i høj grad havde noget med USA at gøre. Terrorbomberne i Madrid og London gjorde det imidlertid klart for de fleste, at terror også kan foregå inden for landets grænser, og som kan have noget eksplicit med Danmark og danske forhold at gøre. I 2005 havde vi også offentliggørelsen af Muhammed-tegningerne i *Jyllands-Posten*, som satte fokus på Danmark som et oplagt terrormål for islamiske terrorister. I 2005 nedsatte regeringen som konsekvens af den øgede terrortrussel mod Danmark en tværministeriel arbejdsgruppe, der forfattede rapporten "Det danske samfunds indsats og beredskab overfor terror"; den indeholdt 49 konkrete forslag til styrkelse af terrorbekæmpelsen i Danmark og blev offentliggjort i oktober 2005 (Statsministeriet 2005a). På baggrund heraf offentliggjorde regeringen sin handlingsplan for terrorbekæmpelse i november 2005 (Statsministeriet 2005b). I 2005 vedtog regeringen og Dansk Folkeparti også at etablere en terrorreserve på 150 mio. kr., som efterfølgende bl.a. blev brugt på at etablere et landsdækkende kommunikationsnetværk til beredskabet, på at indkøbe it-udstyr til PET, styrke ammunitionsrydningsberedskabet i forsvaret, styrke hospitalsberedskabet og forbedre kontrollen med salg af ammoniumnitratgødning.

I 2006 fik vi den anden terrorpakke, som bl.a. muliggjorde, at Danmark kunne ratificere og gennemføre Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme og FN's konvention om nuklear terrorisme, og som indeholdt en række initiativer, der forbedrede politiets muligheder for at forebygge, efterforske og bekæmpe ter-

rorisme, eksempelvis i forhold til at udveksle oplysninger mellem PET, Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) og andre offentlige myndigheder. Den anden terrorpakke indeholder også bestemmelser, som gør det strafbart at hverve og oplære nogen samt lade sig hverve og oplære til at begå terrorhandlinger. Bl.a. på baggrund af angrebet på den danske ambassade i Pakistan i 2008 afsatte Folketinget 26 mio. kr. årligt til ambassadesikring for årene 2008-2012. I 2008 havde vi også genoptrykkningen af Muhammed-tegningerne, som satte fornyet fokus på Danmark som terrormål. På baggrund af de danske terrrorsager⁴ og frygten for den hjemmedyrkede terrorisme (se fx Crone and Harrow 2010; Precht 2007; Skjoldager 2009) præsenterede Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere, Integration i 2008 sit forslag til forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme blandt unge, som dannede grundlag for regeringens handlingsplan, "En fælles og tryk fremtid", der blev offentliggjort i januar 2009 (Integrationsministeriet 2009).

1.2 Fokus og afgrænsning

Som det fremgår af denne korte gennemgang, er der taget rigtig mange initiativer i bekæmpelsen af terrorisme. Vi har fået nye love, nye institutioner er blevet grundlag, politiet og efterretningstjenesterne er blevet styrket og til dels omstruktureret, og de fleste myndigheder tænker nu terrortruslen helt naturligt ind i deres arbejde. Som samfund har vi også brugt rigtig mange ressourcer på terrorbekæmpelsen, og i dag er der få af os, som ikke på den ene eller anden måde er påvirket heraf. Forskningsprojektet har i udgangspunktet fokuseret på at foretage en kortlægning af, hvilke offentlige myndigheder, der er involveret i terrorbekæmpelsen, og hvad de laver. Ud over denne empiriske kortlægning har projektet fokuseret på at afdække, hvordan de enkelte aktører vurderer arbejdet med terrorbekæmpelsen, hvordan de oplever terrortruslen, hvordan deres forhold er til andre aktører på terrorbekæmpelsesfeltet, og hvilke udfordringer de ser i deres arbejde.

I denne rapport inddeles terrorbekæmpelsen i fire overordnede områder. For det første er der de forebyggende tiltag, som har til formål at forhindre, at folk overhovedet udvikler radikale og ekstreme synspunkter og efterfølgende griber til vold for at opnå deres mål. En central aktør er Demokratikontoret i Integrationsministeriet, som bl.a. koordinerer implementeringen af handlingsplanen "En fælles og tryk fremtid". Andre aktører på det forebyggende område er bl.a. PET, Udenrigsministeriet,

⁴ De danske terrrorsager dækker i denne sammenhæng i særdeleshed sagen mod "Boghandleren fra Brønshøj" (2007), "Glostrupsagen" (2005-2008), "Vollsmosesagen" (2006-2008) og "Glasvejsagen" (2007-2009).

Kriminalforsorgen, Undervisningsministeriet, SSP-samarbejdet og kommunerne, som i stort omfang står for at implementere handlingsplanen i praksis. For det andet er der tiltag, som mere direkte bekæmper terrorisme. Helt centrale aktører på dette område er PET og FE, men også bl.a. tolderne og politiet tager del i kampen mod terrorisme. Hvis hverken de forebyggende eller bekæmpende tiltag virker, eller hvis terrorister kommer hertil fra udlandet, er der for det tredje etableret sikkerhedstiltag og formuleret beredskabsplaner, som har til formål at begrænse skaderne ved et eventuelt terrorangreb. For det fjerde er der sket en opbygning af det danske beredskab, hvor bl.a. Beredskabsstyrelsen, sundhedsmyndighederne og politiet har fået tilført flere ressourcer og styrket deres samarbejde. Beredskabsopbygningen tæller også etableringen af Center for Biosikring- og Beredskab (CBB), som ligger under Statens Serum Institut, og CBRN-instituttet (CBRNI), der har en koordinerende og rådgivende rolle på tværs af de myndigheder, der er involveret i at bekæmpe og opretholde et beredskab i forhold til CBRN-terrorisme (dvs. kemisk, biologisk, radiologisk og nuklear terrorisme). Opdeling af terrorbekæmpelsen i fire overordnede felter udgør ikke alene en analytisk eller akademisk inddeling, men afspejler samtidig, hvordan myndighederne selv opfatter terrorisme og terrorismebekæmpelsen.

Undersøgelsen fokuserer på offentlige myndigheders deltagelse i den del af terrorbekæmpelsen, som udspiller sig inden for landets grænser. Undersøgelsen er med andre ord fokuseret, hvilket dels skyldes egne valg og dels de givne omstændigheder for undersøgelsen, herunder tid og ressourcer. Rapporten indeholder for det første ikke en analyse af de juridiske aspekter af kampen mod terrorisme. Dette skyldes, at terrorpakkerne er et af de få områder af den danske terrorbekæmpelse, som allerede er blevet gjort til genstand for grundig analyse og diskussion (se fx Espersen 2010; Mandøe Glæsner 2010; Vedel Kessing 2009). For det andet indeholder rapporten ikke en analyse af, hvad der foregår uden for landets grænser, hvilket bl.a. har betydet, at store dele af Udenrigsministeriets arbejde ikke er inkluderet i undersøgelsen. Dette fravalg skyldes i stort omfang, at det ikke har været praktisk muligt at foretage empirisk forskning af denne del af terrorbekæmpelsen inden for de givne rammer for projektet. I forlængelse heraf er krigen i Irak og Afghanistan også fravalgt. For det tredje er den private sektors deltagelse i terrorbekæmpelsen også i stort omfang fravalgt. Dette skyldes dels, at denne del af terrorbekæmpelsen allerede i et vist omfang er blevet gjort til genstand for analyse (Petersen 2008), dels, at private virksomheder er skeptiske over for projektet, og endvidere har det været hensigten at holde fokus på de offentlige myndigheder. For det fjerde har det ikke været muligt at få samtlige offentlige myndigheder i tale, dels af praktiske og tidsmæssige grunde, dels fordi flere aktører på terrorbekæmpelsesområdet har afvist at deltage i undersøgelsen. Eksempelvis

har PET afvist at forklare, hvad de gør i forhold til overvågning og bekæmpelse af terrorister. PET har dog forklaret om andre dele af deres arbejde, som er mindre hemmelige. Endelig har det af praktiske og tidsmæssige grunde været umuligt at inkludere samtlige offentlige aktører, som deltager i terrorbekæmpelsen i Danmark.

1.3 Metode og rapportens opbygning

Studiet af dansk terrorbekæmpelse indledtes i efteråret 2010 og bygger på interviews med en lang række offentlige myndigheder, som arbejder med terrorbekæmpelse. Disse myndigheder tæller bl.a. PET, Rigspolitiet, Københavns Politi, SKAT, Beredskabsstyrelsen, Integrationsministeriet, Udenrigsministeriet, IT- og Telestyrelsen, Kriminalforsorgen, Kystdirektoratet, Trafikministeriet, Trafikstyrelsen, Danske Havne, Finanstilsynet, Sundhedsstyrelsen, Energistyrelsen, Københavns Kommune, Center for Terroranalyse (CTA), CBRNI og CBB. Disse interviews har typisk haft en varighed på halvdanden time. Flere af disse aktører har set og kommenteret de dele af rapporten, som omhandler dem. Herudover bygger undersøgelsen på korterevarende kommunikation med andre offentlige aktører, bl.a. Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK), samt på deltagerobservation i begrænset omfang. Ud over deltagelse i toldaktionen i Københavns Lufthavn har jeg bl.a. deltaget i en række møder og seminarer, som har været en del af handlingsplanen mod radikalisering. Analysen bygger med andre ord i høj grad på de enkelte interviewede institutioners egne beskrivelser og vurderinger. Rapporten gør sig ikke til dommer over, hvorvidt en given aktørs beskrivelser eller opfattelser er rigtige eller forkerte. Aktørerne er udvalgt dels på baggrund af regeringens årlige redegørelser for indsatsen mod terrorisme, dels på baggrund af aktørernes egne anbefalinger til, hvem der i øvrigt er vigtige aktører i terrorbekæmpelsen. Undersøgelsen bygger også på anden tilgængelig information, som bl.a. er at finde på aktørernes hjemmesider og i finanslovene.

Efter denne introduktion følger kapitel to, som fokuserer på, hvad der gøres i forhold til forebyggelsen af radikalisering og ekstremisme. Kapitel tre fokuserer på den mere direkte bekæmpelse af terrorisme, og kapitel fire på sikkerhedstiltag og beredskabsplanlægning. Kapitel fem fokuserer på opbygningen af beredskabet. I kapitel seks præsenteres nogle analytiske betragtninger, som den forudgående præsentation har givet anledning til, og det indeholder ydermere en analyse af arbejdet med at forebygge radikalisering blandt somaliere i Danmark. Kapitel syv præsenterer rapportens konklusioner.

2. Forebyggelse

Centralt i forebyggelsen af terrorisme er regeringens handlingsplan, "En fælles og tryk fremtid", der dækker over syv forskellige indsatsområder med toogtyve forskellige initiativer og halvtreds delinitiativer. Handlingsplanen involverer Integrationsministeriet, Socialministeriet, Justitsministeriet, Kulturministeriet, Udenrigsministeriet samt Undervisningsministeriet og har to overordnede formål: 1) at ruste samfundet til at identificere og håndtere konkrete problemer med ekstremisme i tide, 2) samt at bevare og videreudvikle det demokratiske samfund med frihed, ansvar og ligeværd og muligheder for den enkelte (Integrationsministeriet 2009). Forebyggelsen af radikaliserings og ekstremisme tæller en række aktiviteter, der involverer mange forskellige aktører. Ud over at mange af initiativerne i handlingsplanen involverer kommunerne, findes der også i visse kommuner selvstændige forebyggende tiltag.

2.1 Demokratikontoret og "En fælles og tryk fremtid"

Integrationsministeriet har det overordnede ansvar for at koordinere implementeringen af handlingsplanen. Opgaven varetages primært af Kontoret for demokratisk fællesskab og forebyggelse af radikaliserings (Demokratikontoret). Ud over at koordinere og kommunikere med de involverede institutioner står Demokratikontoret for at implementere egne dele af handlingsplanen. Demokratikontoret har for øjeblikket 11 medarbejdere. Dertil er en af kontorets medarbejdere finansieret af EU-midler til at varetage gennemførelsen af et projekt. Ifølge medarbejdere i Demokratikontoret blev det oprettet som en direkte konsekvens af de danske terrrorsager, hvor det blev klart, at udviklingen af radikale holdninger og deltagelsen i terrorhandlinger hænger sammen med processer, som i et vist omfang udspiller sig inden for landets grænser. De danske terrrorsager satte med andre ord fokus på, at terror og terrorister ikke kun var noget, der foregik uden for landets grænser, men at udviklingen af radikale og ekstremistiske holdninger i et eller andet omfang hænger sammen med fejlslagen eller mangelfuld integration samt med oplevelsen af racisme og socioøkonomisk marginalisering.

Placeringen af Demokratikontoret i Integrationsministeriet afspejler, at problematikken omkring radikaliserings og det efterfølgende forebyggelsesarbejde især er blevet knyttet til problematikker omkring indvandring og integrationsprocesser og som sådan typisk til personer med en muslimsk baggrund og identitet. Demokratikontoret understreger dog, at dets arbejde er bredere anlagt, og at det ikke alene fokuserer på islamisk radikaliserings, men også inkluderer både venstre- og højreradikale grupperinger og radikaliseringspro-

cesser i arbejdet. Som ansvarlig for at koordinere implementeringen af handlingsplanen bruger Demokratikontoret tid og energi på at koordinere med andre myndigheder, som er ansvarlige for implementeringen af initiativer i handlingsplanen. Dertil varetager Demokratikontoret kommunikation med et eksternt konsulentfirma, som fra starten har fulgt implementeringen af handlingsplanen som led i en evaluering.

Demokratikontorets arbejde afspejler handlingsplanens to overordnede formål og sigter både på at forebygge ekstremisme og fremme det demokratiske samfund. I forebyggelsen af ekstremisme arbejder Demokratikontoret sammen med politiet og de sociale myndigheder, det såkaldte SSP-samarbejde, og det har også en medarbejder, som en dag om ugen sidder i Udenrigsministeriet. I denne sammenhæng arbejder Demokratikontoret desuden sammen med Kriminalforsorgen på et projekt, som er finansieret af EU, og som sigter på at etablere et mentorkorps, der kan støtte indsatte, der ses som værende i risikogruppen for at blive radikaliseret. I afsnittet om Kriminalforsorgen beskrives dette initiativ yderligere. I arbejdet med at fremme og styrke demokratiet tager medarbejdere fra Demokratikontoret ud til de enkelte kommuner, hvor de forsøger at oparbejde de enkelte medarbejders viden om radikalisering. Herudover arrangerer Demokratikontoret også foredrag og seminarer for kommunalt ansatte vedrørende forskellige aspekter af radikalisering eller ekstremistiske grupperinger.

I arbejdet med at forebygge ekstremisme og udvikle mentorer har Demokratikontoret også ansvaret for et andet projekt: "Afradikalisering – målrettet intervention". Projektet har til formål dels at udvikle værktøjer til at støtte og rådgive unge, som ønsker at komme ud af radikale og ekstremistiske fællesskaber, dels at forebygge, at sårbare unge bliver yderligere involveret. Projektet er todelt således, at den ene del af projektet har fokus på at udvikle et koncept for mentorer. Denne del af projektet udvikles og gennemføres af Demokratikontoret i tæt samarbejde med Københavns og Aarhus kommuner, samt Østjyllands Politi. Der er således gennemført et uddannelsesforløb for mentorer, som skal kunne rådgive og støtte unge, der vurderes sårbare for radikalisering. Den anden del af projektet har fokus på at udvikle et koncept for "EXIT-samtaler" målrettet personer, som befinder sig i en tydelig radikaliseringsproces. Denne del udvikles af PET, som også er involveret i projektet. Projektet har et budget på ca. 8,6 mio. kroner, hvoraf EU bidrager med ca. 5,5 mio. kr.

Støtten fra EU afspejler den rolle, som Danmark har i det europæiske arbejde med afradikalisering. I 2008 sagde Danmark ja til en forespørgsel fra EU's antiterrorkoordinatør om at tage styringen inden for EU i arbejdet med afradikalisering, hvilket bl.a. handler om at indsamle og dele viden om radikalisering og afradikalisering med

andre EU-lande. Bl.a. som en konsekvens af denne rolle på europæisk plan fungerer Demokratikontoret som vidensbank hvilket indebærer, at det bestræber sig på at samle og videreformidle forskningsresultater vedrørende radikaliseringsproblemer til offentligheden og deres europæiske samarbejdspartnere. Demokratikontoret udgiver også et nyhedsbrev om deres aktiviteter.

2.2 Kriminalforsorgen og forebyggelse i fængslerne

Et af de steder, hvor radikaliseringsprocesser menes at foregå, er i fængslerne (jf. Neumann 2010; Olsen 2008). Som en konsekvens heraf er Kriminalforsorgen ansvarlig for fire elementer af handlingsplanen mod ekstremisme og radikalisering: 1) etableringen af et "uddannelsesprogram for fængselsansatte", 2) gennemførelsen af "praktisk træning i nærdemokrati i fængslerne", 3) etablering af "udslusningstiltag og coaching for fængselsindsatte" og 4) etablering af en "godkendelsesordning for religiøse forkyndere i fængsler" (COWI 2010: 23-24). Et overordnet problem for Kriminalforsorgen er, at der ikke automatisk følger statslige midler med disse initiativer, hvilket betyder, at de skal finansieres igennem eksisterende budgetter eller igennem eksterne ansøgninger, bl.a. til EU, hvilket ofte er en møjsommelig og tidskrævende affære. Det andet initiativ, som handler om at træne eller uddanne de indsatte i nærdemokrati, er endnu ikke endeligt formuleret og implementeret. Det er Kriminalforsorgens ønske, at denne indsats, snarere end at tilbyde direkte undervisning af de indsatte, i større omfang sigter på at inddrage de indsatte i nogle konkrete beslutninger, som har en direkte betydning for deres dagligdag i fængslerne. På tilsvarende vis er det fjerde initiativ, der sigter på at få etableret en godkendelsesprocedure for imamer i de danske fængsler, endnu ikke implementeret (jf. COWI 2011: 36-37).

Det første initiativ, uddannelsen af fængselsansatte, handler om at oparbejde fængselsbetjentenes evne til at forstå radikaliseringsprocesser og identificere radikale holdninger og bekymrende adfærd blandt de indsatte. I begyndelsen stod PET for uddannelsen af fængselsbetjentene, men den er nu overdraget til Kriminalforsorgens egen sikkerhedsafdeling. Ifølge Kriminalforsorgen minder uddannelsen af fængselspersonalet meget om uddannelsen af politiets ansatte, som går under navnet "politi mod terror", og som PET står for.⁵ Ifølge Kriminalforsorgen har uddannelsen en bred tilgang til

⁵ Ifølge PET er "politi mod terror" et projekt, som "tager udgangspunkt i en styrket og målrettet informationsindsats i forhold til politikredsene, der sigter mod at skabe øget opmærksomhed på terrorisme, herunder navnlig i relation til eventuelle indikationer på forestående terrorangreb eller på andre terrorrelaterede aktiviteter, men også på at udbygge den nationale politistyrkes viden om det radikaliseringsforløb, der kan medføre, at visse personer deltager i terrorrelaterede aktiviteter." <http://www.pet.dk/Arbejdsomraader/Kontraterrorisme/Politi%20mod%20terror.aspx>.

radikalisering, hvilket betyder, at der ikke alene fokuseres på radikaliseringsprocesser blandt muslimske indsatte, men også på både venstre- og højreradikalisering. I øjeblikket er det Kriminalforsorgens ønske at udvide uddannelsen af deres personale til også at inkludere andre faggrupper, som har med de indsatte at gøre, fx lærere og socialrådgivere. På grund af besparelser er dette projekt med et budget på ca. 2 mio. kr. dog foreløbig ikke blevet implementeret. Kriminalforsorgens sikkerhedsafdeling oplever i øvrigt, at de har et godt samarbejde med PET, som de får løbende feedback fra, således at de hele tiden bliver klogere på de konkrete sager, som de har været involveret i.

Det tredje initiativ handler om at fremme arbejdet med at udluse og vejlede de indsatte. Denne indsats er ikke ny, da der i Kriminalforsorgen siden 2003 har eksisteret en mentorordning, hvor unge under 26 år kan få en person tilknyttet, som kan hjælpe med at få etableret en hverdag efter løsladelse. Det kan være hjælp til at finde et arbejde, hjælp til at komme i gang med en uddannelse, eller hjælp til at kommunikere med myndighederne. Mentorordningen henvender sig altså bredt til alle indsatte. Noget nyt er, at Kriminalforsorgen i samarbejde med Demokratikontoret har søgt og fået EU-midler, som skal gå til at formulere en mere målrettet mentorordning, som retter sig mod indsatte, der ses som værende i fare for at blive eller har været del af radikale miljøer. Projektet ses af Kriminalforsorgen som et godt initiativ, idet det er målrettet en helt specifik gruppe og dermed ikke ser alle indsatte som potentielt radikaliserede. Projektet er endnu ikke implementeret, idet Kriminalforsorgen og Integrationsministeriet først skal have samarbejdsdetaljerne på plads, nedsat en styregruppe, lavet en endelig projektbeskrivelse etc. Der er en del formalia, som skal være på plads, inden denne målrettede mentorordning kan træde i kraft. Overordnet udtrykker Kriminalforsorgens personale den holdning, at det i arbejdet med radikalisering er vigtigt ikke at puste problemet for meget op og samtidig tage det alvorligt. Det handler med andre ord om at arbejde specifikt med de indsatte, som vitterligt er eller kan udvikle sig til at være et problem, og ikke at se alle indsatte som potentielt radikaliserede. Som langt de fleste andre aktører, der arbejder med antiradikalisering og terrorbekæmpelse, erkender Kriminalforsorgens personale, at de er i gang med en læringsproces.

2.3 Politiets Efterretningstjeneste

PET arbejder både med fysisk sikkerhed og har en række medarbejdere, som arbejder med at forebygge radikalisering. PET har både egne indsatser og arbejder også sammen med en række andre aktører, som har med det forebyggende arbejde at gøre.

En del af handlingsplanen mod radikalisering er PET's dialog med det muslimske samfund i Danmark. Gennem dette dialogforum, som ud over folk fra PET tæller repræsentanter fra det muslimske samfund, fx imamer, forsøger efterretningstjenesten at kommunikere til muslimer om dansk udenrigspolitik, at informere sagligt om dansk politik og danske forhold, at modvirke rygter, der eventuelt måtte cirkulere om, hvordan muslimer behandles i Danmark, og at informere om myndighedernes arbejde med at forebygge og bekæmpe terrorisme. PET's kriterier for udvælgelsen af muslimske samarbejdspartnere er, at de ikke må udøve, støtte eller opfordre til vold, hvilket er kriminelt ifølge straffelovens paragraf 14. Så længe de ikke indlader sig på eller opfordrer til vold, må de muslimske repræsentanter gerne have ekstreme synspunkter og repræsentere radikale miljøer. Herudover skal de være indsigtsfulde og have indflydelse i de miljøer, de repræsenterer.

Målet med dialogen med de muslimske repræsentanter er at etablere et tillidsfuldt netværk, som har kontakt til den muslimske del af befolkningen, og som vil kunne fungere som holdningsambassadører for tjenesten. Hvis der eksempelvis på internettet og i muslimske medier cirkulerer en historie om, at det planlægges at afbrænde en Koran i Danmark, kan disse holdningsambassadører være værdifulde i arbejdet med at få afkræftet disse rygter. Et andet eksempel kunne være, at PET forklarer deres kontakter, hvorfor de gennemfører visse anholdelser eller aktioner i det muslimske miljø. En anden nytteværdi af tillidsfulde kontakter til det muslimske miljø er naturligvis, at de eventuelt vil dele viden om radikale miljøer og potentielle terrorplaner. Dette var dog ikke PET's oprindelige motiv for at indgå i dialogen med det muslimske samfund. Dialogforummet etableredes allerede i 2004, men er nu en integreret del af den overordnede handlingsplan. PET nyder tillid blandt deres samarbejdspartnere, hvilket afspejles deri, at de bliver introduceret til nye repræsentanter og samarbejdspartnere i det muslimske miljø.

Det forebyggende arbejde er ikke altid det bedste værktøj i kampen mod terror. PET kan nemlig stå i situationer, hvor det giver god mening at igangsætte en overvågning af personer, som de mener er del af eller på vej ind i ekstreme og voldelige miljøer, snarere end at prioritere det forebyggende arbejde, som fx at gennemføre samtaler med de pågældende personer. Hvis en person ikke udgør en umiddelbar trussel, kan det være en udmærket strategi at indlede en overvågning af vedkommende, som vil kunne give viden om miljøet og måske lede til optrævlingen af uopdagede terrornetværker og kriminelle miljøer, både nationalt og internationalt. PET kan altså i kampen mod terror befinde sig i en situation, hvor de må vælge mellem det tidlige forebyggende arbejde for herigennem at undgå, at folk udvikler sig til terrorister,

eller indlede en overvågning og så eventuelt skride til anholdelse senere. En senere anholdelse og efterfølgende retssag sender samtidig et signal om, at myndighederne slår hårdt og effektivt ned på folk, der pønser på at gennemføre terror i Danmark, og kan være terrorbekæmpende i sig selv. PET må i terrorbekæmpelsen vurdere, om det i den konkrete kamp er bedst at prioritere det forebyggende arbejde eller direkte at overvåge og bekæmpe radikale miljøer.

Andre aktører inden for det forebyggende arbejde har den klare opfattelse, at hvor de arbejder bredt i forhold til radikaliserings- og ekstremisme, har PET en meget mere snæver tilgang til det forebyggende arbejde. PET opleves som en myndighed, der holder øje med og gennemfører samtaler med de personer, som vitterligt udgør en potentiel sikkerhedsrisiko, hvorimod de andres arbejde er meget mere bredt anlagt. En mulig ulempe ved en bredt anlagt antiradikaliseringsindsats er, at den kan være med til at skabe uvilje og antipati blandt den del af befolkningen, som den er tiltænkt, og i sig selv bidrage til radikaliseringsprocessen (jf. Lykke Nielsen 2009; Zulaika 2009).

2.4 Udenrigsministeriet

Som en del af handlingsplanen er Udenrigsministeriet også aktiv inden for antiradikaliseringsområdet, bl.a. ved at gennemføre antiradikaliseringsprogrammer i udviklingslande, og igennem Partnerskabet for Dialog og Reform (det tidligere Arabiske Initiativ), som bl.a. søger at fremme demokratiseringsprocesser i Mellemøsten og Nordafrika (Udenrigsministeriet 2011). Dansk bistandspolitik er igennem en årrække blevet brugt i kampen mod terror efter 9/11 (Bøllingtoft 2009). I perioden op til 2007 blev den generelle udviklingsbistand med fokus på at bekæmpe fattigdom, arbejdsløshed og at støtte demokrati og god regeringsførelse eksplicit knyttet til kampen mod terrorisme (ibid.). Herudover blev der også givet penge til direkte at støtte terrorbekæmpelse i bl.a. Indonesien og Kenya. Fra 2009 vurderes terrorbekæmpelsen ikke længere at være en eksplicit del af udviklingsbistanden, men snarere en integreret del heraf (ibid.).

Ud over udviklingsbistanden har Udenrigsministeriet en speciel "task force", som bl.a. har til opgave at kommunikere med muslimske samfund i og uden for Danmark om dansk udenrigspolitik samt rådgive danske politikere om, hvordan de på tilsvarende vis kommunikerer med muslimske samfund inden og uden for landets grænser. Udenrigsministeriet forklarer, at visse kommuner har været skeptiske i forhold til at arbejde sammen med ministeriet omkring viderefremstilling af dansk udenrigspolitik, som måske kolliderer med lokalpolitiske forhold ude i kommunerne. Dette fænomen

kan også observeres i Storbritannien, hvor lokale organisationer har frabedt sig at arbejde sammen med de statslige myndigheder i deres antiradikaliseringstrategi, eftersom de oplever, at alle unge muslimer bliver stemplet som potentielle terrorister (Bartlett et al. 2010). Ansatte i Udenrigsministeriet har også deltaget i diverse møder og seminarer, bl.a. vedrørende Somalia og Somaliland, hvor de bl.a. har forklaret om dansk udenrigs- og udviklingspolitik.

2.5 Københavns Kommunes forebyggende arbejde

I regeringens handlingsplan mod radikalisering er kommunalt ansatte tillagt en meget vigtig rolle, idet det er dem, som har den tætte kontakt til de unge, og som har mulighed for at identificere og potentielt også håndtere eventuelle problemer. Demokratikontoret har en støttende rolle over for de kommunalt ansatte, idet kontoret gennem møder og seminarer er med til at opbygge kommunernes viden på området. Ifølge Demokratikontoret arbejder kommunerne meget forskelligt, bl.a. i forhold til hvor mange ressourcer de afsætter til arbejdet med at forebygge radikalisering. Københavns, Aarhus og Odense kommuner har specifikke indsatser i det forebyggende arbejde, hvorimod mange af de mindre kommuner har svært ved at se relevansen af arbejdet og derfor ikke har afsat specifikke ressourcer hertil. Fra kommunernes perspektiv er problemet ofte, at der ikke følger statslige midler med, når der skal sættes ind over for unge, som kommunerne mener udvikler sig i radikale retninger, og som det er deres ansvar at sætte ind over for. Ifølge aktører på forebyggelsesfeltet er spørgsmålet om radikalisering og ekstremisme dog ved at brede sig til de mindre kommuner, specielt i forhold til problemer vedrørende højreradikalisering. Som et eksempel på, hvordan det forebyggende arbejde ser ud i en stor kommune, vil der i det efterfølgende blive stillet skarpt Københavns Kommune.

I 2009 igangsatte Københavns Kommune pilotprojektet Viden*Inklusion*København (VINK) med henblik på at forebygge radikalisering. Projektet er siden blevet evalueret af et eksternt konsulentfirma og forlænget til 2014. De første to år af projektets levetid havde det et budget på 5 mio. kr. VINK's nuværende årlige budget er på 0,5 mio. kr. VINK beskrives på projektets hjemmeside som en viden- og rådgivningsenhed om tidlig forebyggelse af radikalisering, der henvender sig medarbejdere i kommunen, som har kontakt til unge.⁶ Oprindeligt var VINK et selvstændigt projekt, men i dag er det tættere knyttet til SSP-samarbejdet i kommunen. Dette samarbejde er ganske nyt, men består i, at VINK understøtter det eksisterende SSP-samarbejde ved at

⁶ <http://www.kk.dk/sitecore/content/subsites/vink/subsitefrontpage.aspx>

deltage i kriminalpræventive sager vedrørende radikalisering.⁷ VINK står således dels for en kriminalpræventiv indsats, hvor der arbejdes sammen med SSP-medarbejdere, dels en ikke-kriminalpræventiv indsats, hvor VINK fortsætter arbejdet med at støtte og opkvalificere kommunalt ansatte, så de bedre kan forstå og agere på radikalisering blandt kommunens unge. VINK er ikke en del af regeringens handlingsplan mod radikalisering, men har dog kontakt til flere af handlingsplanens medvirkende institutioner. VINK har ikke noget samarbejde med PET, men deler bl.a. i et vist omfang viden omkring radikalisering med Demokratikontoret. VINK har også søgt midler i Integrationsministeriet med henblik på at finansiere et uddannelsesprogram for kommunalt ansatte.

VINK forklarer, at det er vigtigt, at de ikke henvender sig direkte til de unge, men derimod er et sted, hvor kommunalt ansatte, fx lærere, pædagoger og idrætsledere, kan komme med spørgsmål om radikalisering og ekstremisme. Her kan de også lufte eventuelle bekymringer, de måtte have for konkrete unge, som de måske mener, er på vej ind i ekstreme miljøer. VINK's arbejde handler ifølge dem selv om at diskutere med de kommunalt ansatte, som retter henvendelse til dem, og om at stille spørgsmål ved begrebet radikalisering for herigennem at oparbejde de kommunalt ansattes viden om, hvad begrebet dækker og ikke dækker. VINK kan for eksempel medvirke til en diskussion af, om det at deltage i en fest i Ungdomshuset, at smide brosten mod politiet, eller at være en del af et religiøst fællesskab, som nogle gange kommer med nogle aggressive udtalelser, nødvendigvis er det samme som at være radikaliseret eller at befinde sig i en radikaliseringsproces. Ifølge VINK findes der ingen entydige svar herpå, og meget af deres arbejde består i at afdække og diskutere nuancerne ved radikalisering. VINK har i forlængelse heraf et mentorkorps på ca. ti personer, som kan hjælpe med at besvare spørgsmål fra kommunalt ansatte. Blandt disse ressourcepersoner er bl.a. jobkonsulenter, socialrådgivere, gadeplansmedarbejdere, skolelærere, en psykolog, en politibetjent og en teolog.

Ifølge VINK er det umuligt at lave en tjekliste over, hvilke forhold kommunalt ansatte skal være opmærksomme på, når de skal identificere et radikaliseringsforløb. I nogle situationer spiller ideologi en rolle, men sociale problemer, herunder diskrimination kan også spille afgørende ind. Snarere end at arbejde med en facitliste over et prototypisk radikaliseringsforløb arbejder VINK med "bekymringstegn", som kunne være unges søgen efter miljøer, der er kendt for at være voldelige og udtrykke ekstreme

⁷ <http://www.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/Moedemateriale/Borgerrepraesentationen/15-06-2011/9f0918ad-ce0d-4e4b-8a96-1b75d6877655/6d269721-da65-4edb-b2a2-34a839fada24.aspx>

holdninger, som fx Sorte Blok omkring Ungdomshuset, eller islamiske miljøer, der argumenterer positivt for jihad. Det svære i at identificere et radikaliseringsforløb er et grundvilkår for det forebyggende arbejde og en vigtig pointe, som VINK forsøger at bibringe de kommunalt ansatte. En stor del af VINK's målsætning handler om at nuancere medarbejdernes opfattelse af fænomenet og at lære dem at håndtere deres egne bekymringer og forestillinger om radikalisering. Eftersom ethvert radikaliseringsforløb er individuelt, og eftersom der ikke findes nogen facitliste over, hvornår der er tale om noget, som vitterligt er bekymrende, og som derfor kræver andre myndigheders indgriben, og hvornår der blot er tale om noget ganske harmløst, er det naturligvis en opgave, som er svær at løfte. VINK erkender da også, som flere andre institutioner, der er aktive inden for forebyggelsen af radikalisering og ekstremisme, at der er mange ting, de endnu skal lære.

VINK's forståelse af radikalisering dækker andet end den islamiske ekstremisme, som der har været megen fokus på de sidste ti år, og inkluderer også radikalisering og ekstremisme, som forbindes med venstre- og højrefløjen. I forhold til den ekstreme højrefløj er det dog primært et fænomen, som knyttes til Aarhus kommune og ikke noget, som VINK har erfaring med. Hvor VINK's forståelse af og arbejde med radikalisering altså er bredt anlagt, er det dog i praksis sådan, at kommunale medarbejdere sjældent kommer til VINK med bekymringer om venstre- eller højreradikalisering. VINK har eksempelvis sjældent henvendelser fra kommunalt ansatte, som handler om unge, der er del af eller på vej ind i det radikale og voldelige miljø omkring Ungdomshuset. Den type af adfærd er de kommunalt ansatte generelt i stand til at forstå, og de ved i stort omfang, hvordan de skal forholde sig til den. Derimod handler næsten alle henvendelser til VINK om islamisk radikalisering, idet de kommunale medarbejdere ikke på tilsvarende vis har de forudsætninger, der skal til for at forstå og stille spørgsmål til unge, som de oplever, er en del af sådanne miljøer.

VINK's arbejde støtter altså kommunale medarbejders evne til at tage en dialog med og forstå de unge, som de allerede har en relation til, og som de vurderer er i fare for at blive radikaliseret. VINK mener selv, at strategien med at arbejde gennem personer, som allerede kender de unge, er god og effektiv. Arbejdet med at se og forstå radikalisering blandt unge handler nemlig i høj grad om, at de unge har tillid til de personer, som spørger ind til eventuel bekymrende adfærd. For de kommunalt ansatte er det vigtigt at værne om deres relation til de unge ikke alene i forhold til arbejdet med at forebygge og se radikalisering, men også i forhold til at arbejde med de unge mere generelt. Kommunalt ansatte har da også haft det svært med hele diskussionen omkring radikalisering, idet de mener, at det grænser til stigmatisering af unge med

muslimsk identitet, og at de i arbejdet med VINK vil blive set af de unge som nogen, der stikker dem til myndighederne. Et af problemerne i arbejdet med kommunerne har været, at kommunalt ansatte har været afvisende over for diskursen omkring radikaliserings, idet de har haft svært ved at se deres unge som værende potentielle terrorister, og at alle unge i et eller andet omfang jo i deres vej mod voksenlivet afprøver forskellige radikale holdninger. I starten var VINK ikke en integreret del af SSP-samarbejdet, hvilket på tilsvarende vis skyldtes SSP-ledelsens frygt for, at talen om radikaliserings og terror ville kunne være med til at bryde den tillid, som de unge har til SSP-medarbejderne.

VINK arbejdede også i starten af projektets levetid sammen med Professionshøjskolen Metropol på at efteruddanne ca. 100 kommunalt ansatte med kontakt til de unge. Ifølge Metropols egen beskrivelse af efteruddannelsen var målet at præsentere medarbejderne for en række relevante redskaber i arbejdet med tidlig forebyggelse; at give kursisterne en indsigt i ungeidentitet og modstandsadfærd; at give konkrete værktøjer til at gå i dialog og styrke kontakten til unge, herunder træning af kompetencer i konfliktløsning, vejledning, coaching, interkulturel kommunikation og viden om islam; og at give kursisterne indsigt i de politiske og religiøse radikale grupperinger i København. Kurset strakte sig over en uges tid og bestod af et todages inklusionsmodul samt fem halvdages tilvalgsmoduler.⁸ På grund af besparelser er dette tilbud om efteruddannelse dog blevet reduceret til at være et tilbud om kortere temadage for en begrænset medarbejdergruppe på de enkelte arbejdspladser.

⁸ <http://www.phmetropol.dk/Kurser/Socialt+arbejde/Boern+og+unge/Vink+Kursus>

3. Bekæmpelse

Ud over at forebygge radikalisering og ekstremisme består dansk terrorbekæmpelse af tiltag, der mere direkte tager kampen op mod potentielle terrorister. Hvis terroristerne har held med at gennemføre deres planer, må bekæmpelsen, i lighed med forebyggelsen af terrorisme, siges at have fejlet. Terrorbekæmpelse er et område, som på grund af sikkerhedshensyn fra de involverede aktørers side har været svært at afdække. Eksempelvis har det ikke været muligt at få indblik i, hvad efterretningstjenesterne gør for at overvåge og bekæmpe terrorister og ekstremistiske miljøer i Danmark eller for at beskytte danske interesser i udlandet. Arbejdet i PET's operative afdeling er hemmeligt, idet de arbejder med konkrete sager og i øvrigt ikke ønsker at afsløre deres metoder og kilder.

3.1 Efterretningstjenesterne

En central aktør i bekæmpelsen af terrorisme er PET, som er vokset betragteligt inden for de sidste ti år, og som bruger en del ressourcer på overvågning og på at forhindre, at terrorister får held til at gennemføre deres planer. Ifølge PET's egen beretning for årene fra 2008 til 2010, som blev offentliggjort juni 2011, har tjenesten et anslået årligt budget på 800 mio. kroner. Ifølge tjenestens hjemmeside har arbejdet med at bekæmpe terrorisme, et arbejde de kalder kontraterrorisme, længe været en del af tjenestens kerneopgaver.⁹ Det fremgår også af selv samme hjemmeside, at PET's opgave er at overvåge personer og miljøer, der sympatiserer med eller har relationer til organisationer, der er involveret i terrorisme for at se, om de overtræder loven eller er på vej til at gøre det. Målet beskrives som værende det at forhindre, at der udføres terrorhandlinger i Danmark, og at Danmark bliver brugt som base, hvor terrorhandlinger andre steder i verden kan støttes eller planlægges. Det fremgår endvidere, at det er PET's opgave at fremskaffe beviser til brug for retssager mod anklagede terrorister. PET arbejder også sammen med udlændingemyndighederne for at forhindre, at personer, der udgør en sikkerhedsrisiko, får ophold i Danmark, og er involveret i arbejdet med at undgå spredning af masseødelæggelsesvåben. PET arbejder endvidere sammen med politiet og Kriminalforsorgen med at udvikle disse institutioners evne til at identificere og agere på mistænkelig og terrorrelateret adfærd. PET vurderes generelt som en institution, der har optrevlet og forhindret konkrete

⁹ <http://www.pet.dk/Arbejdsomraader/Kontraterrorisme.aspx>

terrorangreb i Danmark, som det eksempelvis sås i forbindelse med de danske terrrorsager (Skjoldager 2009).

FE spiller også en vigtig rolle i terrorbekæmpelsen, dog primært i forhold til danske interesser og sikkerhedshensyn i udlandet. Den klassiske opdeling mellem PET og FE, hvor PET arbejder med forhold inden for og FE uden for landets grænser, er dog til en vis grad under opblødning. Dette ses ikke alene i konstruktionen af CTA, hvor begge tjenesters medarbejdere er repræsenterede, men også i, at PET i praksis også arbejder med forhold uden for landets grænser, og i, at FE har hjemmel til at efterforske personer inden for landets grænser (Stevnsborg 2008). Af FE's hjemmeside fremgår det, at FE's forslag til finanslov for 2010 var på 566,8 mio. kr.

3.2 Center for Terroranalyse, CTA

Som en direkte konsekvens af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse blev CTA oprettet i 2007 og placeret i PET. CTA har medarbejdere fra PET, FE, Udenrigsministeriet og Beredskabsstyrelsen. Ifølge CTA er deres overordnede formål at bidrage til at skabe sammenhæng mellem PET, FE og andre myndigheder, som arbejder med terrorbekæmpelse i Danmark. Oprettelsen af CTA bygger i høj grad på det britiske center for analyse og vurdering af international terrorisme, JTAC, som blev oprettet i 2003. CTA vurderer, at det er lykkedes dem at styrke koordineringen og samarbejdet mellem PET og FE. CTA forklarer, at folk typisk er der mellem et og fire år, hvorefter de vender tilbage til de myndigheder, som de er fastansatte i. Der er dog også medarbejdere, som kun er i CTA i få måneder. Herudover har CTA en lille gruppe af fastansatte. CTA beskrives som et tværfagligt miljø, hvor medarbejderne har forskellige perspektiver og tilgange til arbejdet med terroranalyse.

Ifølge CTA har de en række arbejdsområder. For det første laver de trusselsvurderinger. De laver dels den generelle trusselsvurdering, som findes på PET's hjemmeside, dels specifikke trusselsvurderinger ved afholdelsen af store arrangementer, eller når politikere skal på udenlandsrejser. CTA bidrager også i trusselsvurderinger af danske ambassader og i udformningen af rejsevejledninger, som findes på Udenrigsministeriets hjemmeside. For det andet laver CTA, hvad de kalder for tendensanalyser, som eksempelvis kan handle om soloterrorisme, al-Qaeda, tegningesagen, radikaliserings og rekruttering på internettet etc. For det tredje vidner CTA i forbindelse med konkrete terrrorsager, hvor de eksempelvis forklarer om tendenser i forhold til radikaliserings og kendte terrorgrupper. Endelig arbejder CTA sammen med PET om konkrete terrrorsager, hvor de kan bidrage til analysearbejdet. På CTA's

hjemmeside kan man læse, at hovedmodtagerne af centerets analyser er ministerier, politiet, PET, FE, beredskabsmyndighederne, samt myndigheder inden for transportområdet, it og telekommunikation og energisektoren.¹⁰ CTA kan ikke oplyse deres årlige budget.

3.3 Københavns Politi

På landsplan er der i alt ansat omkring 10.500 betjente, som på forskellig vis indgår i kampen mod terror. Fx gennemgår politiets ansatte et endagskursus hos PET, hvor de undervises i radikaliseringsforløb og terrorisme, og hvor målet er at opbygge kursisternes evne til at identificere og forstå radikaliseringsforløb og mistænkelig adfærd, der kan være relateret til terrorisme. Politiet spiller også en vigtig rolle i forbindelse med konkrete anholdelser og efterforskning af konkrete terrorsager. Rigspolitiet har i øvrigt igennem den seneste tid arbejdet på at udforme en håndbog om terrorisme, som det er meningen, alle betjente i landet skal have adgang til, og som skal gøre dem klogere på terrorisme og på, hvordan politiet skal reagere herpå. Herudover er politiet del af beredskabet i tilfælde af, at et terrorangreb finder sted.

Københavns Politi er en politikreds med ca. 2.500 ansatte, som igennem flere år har inkluderet terrortruslen i deres strategiske planlægningsarbejde, og som dagligt er bevidst om terrortruslen. Ifølge Københavns Politi var der i tiden før 9/11 ikke det samme fokus på terrorisme, som der er i dag. De havde planer for, hvordan de skulle reagere over for gidselsituationer, flykapringer, kidnapninger og over for mistænkelige genstande, som kunne være bomber. Disse planer baserede sig dengang på de kendte tilfælde af terror, som man havde oplevet både i Danmark med eksempelvis bomben mod synagogen i Krystalgade i 1985 og de mange flykapringer i 70'erne. Disse planer handlede i store træk om, hvordan politiet skulle håndtere de pågældende situationer, fx afspærre området, hvis der er tale om en mistænkelig genstand, forhandle med gidseltagere, påbegynde en efterforskning etc. Efter 9/11 og indtil bomberne i Madrid i 2004 og London i 2005 var det den brede opfattelse i politiet, at problemet omkring terrorisme var noget, der knyttede sig til USA, og altså noget, som foregik uden for landets grænser. Men med bomberne i Madrid og London erkendte politiet, at noget lignende kunne ske i København, og at de eksisterende planer ikke var tilstrækkelige. Den danske deltagelse i krigene i Irak og Afghanistan samt den efterfølgende Muhammedtegningesag understregede relevansen af, at politiet udviklede nye specifikke planer for, hvordan de skulle reagere over for terrorhandlinger i København.

¹⁰ <http://www.pet.dk/CTA.aspx>

Københavns Politi udarbejdede derfor efterfølgende detaljerede planer, som fra det øverste strategiske ledelsesmæssige niveau til den enkelte betjent på gaden i detaljer specificerer, hvad der skal gøres af hvem og i hvilken rækkefølge. Københavns Politi vurderer, at opmærksomheden over for terror og udarbejdelsen af konkrete planer for, hvordan politiet skal håndtere terror, efterhånden har spredt sig til resten af landets politikredse. Politiet i Aarhus og Odense har eksempelvis nogenlunde den samme tilgang og planer over for terrorisme som i København.

Eftersom ingen betjente havde erfaring med terror, blev det også tydeligt for politiet, at der var behov for at lave en uddannelse, der specifikt rettede sig mod håndteringen af et terrorangreb. Politiet havde naturligvis i deres uddannelse aspekter, som handlede om at lære at håndtere en ulykke eller anden katastrofe, som hvis to tog kører sammen. Et terrorangreb er dog sværere at håndtere end et normalt ulykkessted, og det kræver derfor en mere detaljeret uddannelse. Ud over at selve skadestedet skal håndteres i forhold til de tilskadekomne, vidneforklaringer, afspærring etc., skal der også hurtigt indledes en efterforskning med henblik på at finde frem til dem, der står bag; der skal med andre ord indsamles beviser, effekter, afhøres vidner etc.. Det er eksempelvis vigtigt, at politiet er fremme så hurtigt som muligt, så de kan pågribe eventuelle gerningsmænd. I 2005 udformede politiet derfor et endags terrorhåndteringskursus, som alle betjente i København efterfølgende kom igennem. I dag uddannes dog ikke alle politifolk i håndteringen af terrorisme, idet der i stedet mere snævert fokuseres på at uddanne indsatslederne, som har ansvaret for at lede indsatsen ved et eventuelt terrorangreb.

Københavns Politi har, hvad de kalder en "terrorstab" bestående af ca. 10 betjente, som mødes en gang hver anden eller tredje måned, og som diskuterer terrorisme og de seneste tendenser og sager fra ind- og udland. Det gør de med henblik på at blive klogere og hele tiden justere den danske indsats. Politiet har altså et veletableret system, der er gearret til at agere over for terroranslag, men er også nødt til hele tiden at være opmærksomme på, hvordan terrorisme udvikler sig og således justere den gældende plan. For konstant at samle erfaringer ser Københavns Politi meget på, hvilke typer af angreb der har været i andre lande, og på, hvad det pågældende politi henholdsvis gjorde godt og skidt i deres håndtering af terrorangrebet. Københavns Politi mødes også i et netværk i Europol, hvor der er fokus på at dele viden om terrorbekæmpelse mellem de europæiske lande. Herudover har de forskellige dele af politiet typisk deres egne netværker til andre tilsvarende dele af andre landes politi, hvor man kan udveksle erfaringer. Eksempelvis er Københavns Politi i tæt kontakt med politiet i Norge og Sverige for at lære af hinandens erfaringer med og håndtering af terrorangreb.

I Danmark er den politimæssige indsats over for terror udfordret af det forhold, at vi ikke på samme måde som i England, Tyskland, Spanien eller Italien har en lang historie med terrorisme, og at det derfor er et relativt nyt fænomen, som vi har været nødt til at forholde os til. Københavns Politi forklarer dog, at de har lært meget af de øvelser, som de har afholdt igennem de seneste par år. De har bl.a. afholdt en øvelse, hvor de sprængte en bombe i en bus, som svarede til den bombe, der blev brugt ved terrorangrebet på undergrundsbanen i London 2005. Effekterne af denne bombe var meget voldsomme og lærte politiet meget om, hvor stort et gerningsområde et sådan terrorangreb afstedkommer, hvor store ressourcer der kræves til at indsamle effekter, efterforske, afhøre vidner etc. Politiet gennemfører også andre øvelser, som fx simulerer kemisk terrorangreb. Københavns Politi har også lært meget af sine indsatser ved COP15, præsidentbesøg fra USA og rydningen af Ungdomshuset. Ved rydningen af Ungdomshuset var der kun en håndfuld af den øverste ledelse, som vidste præcis, hvornår den skulle finde sted, og ledelsen mobiliserede de medvirkende betjente samme morgen, hvilket gav dem god træning i, hvordan der skal reageres over for en uventet situation som et terrorangreb. I dag er det sådan, at når Københavns Politi rykker ud, så har de fem kriterier, som gør, at de ikke på forhånd kan udelukke, at der kan være tale om terrorisme: 1) det er en eksplosion; 2) et stort antal personer bliver syge inden for et begrænset areal, dvs. det kan være kemisk terrorangreb; 3) det kan være på en udsat eller sårbar lokalitet, som kan danne rammen om en gidseltagning eller et attentat, som fx et ministerium eller en ambassade; 4) der er vedvarende skyderier; 5) der er tale om en voldsom hændelse, som fx et flystyrt. Hvis blot et af disse kriterier er til stede, arbejder politiet med den bevidsthed eller parathed, at det kan have med terrorisme at gøre.

Københavns Politi kan ikke sige, hvor mange ressourcer de bruger på terrorisme, men vurderer dog, at der ikke er blevet ansat flere betjente som en konsekvens af terrorisme. Overordnet set er politiets responstid ved et terrorangreb afhængig af de ressourcer, der bruges på at opretholde et beredskab. Københavns Politi har et dagligt beredskab, som vil blive aktiveret, hvis der sker en ulykke eller noget lignende, og som vil kunne håndtere den første indsats. Hvis der er tale om en alvorlig hændelse, som fx et terrorangreb, vil der bliver tilkaldt yderligere ressourcer. Det er klart, at man udmærket kunne have et mere omfattende terrorismeberedskab, men også klart, at det samtidig ville blive uforholdsmæssigt dyrt. Ved konkrete terroraktioner arbejder Københavns Politi i øvrigt fint sammen med PET's aktionsstyrke. Om PET forklarer Københavns Politi i øvrigt, at de har et godt samarbejde, og at PET er blevet meget bedre til at dele information med og samarbejde med det åbne politi. PET har måttet erkende, at for at løfte deres opgave har de i stort omfang brug for samarbejdet med det åbne

politi. Politiet arbejder således fint sammen med PET, når der skal foretages konkrete anholdelser og ved andre typer af aktioner og indsatser. Ved katastrofer eller indsatser har politiet også et godt samarbejde med sundhedsmyndighederne og beredskabet. Det er fra starten af klart, hvordan opgaverne fordeles myndighederne imellem, og at politiet har den koordinerende ledelse. Ved katastrofer som fx et terrorangreb skal der således ikke ske et komplicerende skift i ledelsesansvaret eksempelvis embedslægen til politiet; det ligger på forhånd fast. Dette samarbejde og den klare opgavefordeling er i øvrigt karakteristisk for Danmark, mens man fx i Sverige og Norge ikke på tilsvarende vis har en veldefineret rollefordeling mellem de involverede myndigheder.

3.4 Toldernes kamp mod terrorfinansiering

Mens efterretningstjenesterne har været relativt lykkede i forhold til at berette om arbejdet med at bekæmpe terrorisme, har det været relativt let at få indblik i kampen mod terrorfinansiering. Gennem flere år har en vigtig del af kampen mod terror fokuseret på at dræne terrorister økonomisk ved at afskære dem fra at få tilført penge udefra og ved at retsforfølge dem, som sender penge til terrorister (Biersteker og Eckert 2008). I Danmark handler kampen mod terrorfinansiering dels om at lede efter kontanter og personer, der smugler penge over grænsen, dels om at opsnappe og efterforske sager, hvor penge sendes til terrorgrupper via banker og pengeoverførselsfirmaer. I forbindelse med denne undersøgelse har jeg gennemført interviews med SKAT og Finanstilsynet og kommunikeret kort med SØK. Herudover har jeg været med på toldaktion i Københavns Lufthavn. I det følgende vil der blive sat fokus på toldernes deltagelse i kampen mod terrorfinansiering.

Med reference til risikoen for at medvirke til terrorfinansiering blev det med en lovændring i Toldloven i 2002 gjort ulovligt at krydse grænsen med mere end 15.000 Euro i form af kontanter, rejsechecks og værdipapirer uden på forhånd at meddele det til SKAT. I 2007 blev grænsen så sænket til 10.000 Euro, hvilket i øjeblikket af myndighederne omregnes til 75.000 kr. I praksis betyder toldloven, at hvis man rejser med mere end 75.000 kr., har man pligt til på forhånd at deklarere det til tolderne, hvilket gøres ved at udfylde en speciel blanket, som findes på SKAT's hjemmeside, i toldkontoret i Københavns Lufthavn og i et af de tredive skattecentre, som findes rundt omkring i landet. Reglerne er de samme i hele EU, men Danmark har som eneste medlemsland indført loven, så den gælder når Danmark optræder som både ydre og indre grænse. Loven gælder altså ikke alene når der rejses mellem Danmark og andre EU-lande (fx mellem Danmark og Tyskland), men også når der rejses mellem Danmark og ikke-EU-lande (fx mellem Danmark og USA). Derfor findes der to

meget ens blanketter, den ene til brug for rejser mellem Danmark og et andet EU-land, den anden til brug for rejser, der går ind og ud af EU. SKAT anbefaler, at blanketten udfyldes og attesteres af SKAT et par dage før rejsen, og at man på selve rejsedagen blot giver blanketten til tolderne.

Hvis man krydser grænser med mere end det tilladte beløb og uden at have deklareret det til SKAT, udregnes bøden som 25 procent af det beløb, der ligger over 75.000 kr. Hvis de rejsende endvidere har gæld til det offentlige, kan fogeden ydermere konfiskere et tilsvarende beløb i kontanter. Tolderne kan også få mistanke om forsøg på hvidvaskning eller socialt bedrageri og i samarbejde med politiet og de sociale myndigheder indlede en efterforskning. Siden oktober 2008 har tolderne opkrævet ca. 7 mio. kr. i kontanter, hvoraf størstedelen dog ikke har handlet om terrorfinansiering, men om inddrivelse af gæld til det offentlige. Ifølge tolderne har den danske toldlov medført, at rejsende, der kommer fra lande uden for EU og som eksempelvis mellemlander i Amsterdam, før de kommer til København, og som på forhånd har deklareret, at de rejser med mere end 10.000 EUR eller har betalt 25 procent i bøde af et eventuelt overskydende beløb til de hollandske myndigheder, efterfølgende bliver afkrævet 25 procent i bøde, når de ankommer til Danmark. Meget få rejsende er i øvrigt klar over reglerne i den danske toldlov, og på SKAT's hjemmeside findes den relevante vejledning da også kun på dansk.

Ifølge tolderne i Københavns Lufthavn har deres arbejde igennem de seneste år taget en drejning hen mod at handle om sikkerhed og sundhed. Det handler med andre ord ikke længere primært om at lede efter spiritus og cigaretter, men om at lede efter våben, narkotika og dopingstoffer. Langt den største del af deres opmærksomhed er i øjeblikket rettet mod narkotika. Tolderne ved ikke, om konfiskerede våben, sprængstoffer eller kontanter er knyttet til terrorisme, da det er politiet, som vælger at tage konkrete sager op og eventuelt indlede en straffesag. Det er deres opfattelse, at deres arbejde ikke er blevet væsentligt forandret af kampen mod terror, idet de også før terrorlovgivningen konfiskerede våben og sprængstoffer, som bliver smuglet over grænsen. I arbejdet med at bekæmpe terrorisme er det mest i jagten på kontanter, at tolderne har oplevet en forandring. PET informerer tolderne, hvis de kender til personer, som er på vej ud af landet, og som de har under mistanke for at medvirke til terrorfinansiering. I disse situationer er det tolderne, der i samarbejde med politiet undersøger og eventuelt anholder disse personer. PET har også undervist tolderne i, hvad de skal være specielt opmærksomme på for at kunne identificere mistænkelig adfærd. I praksis fylder terror altså meget lidt i toldernes daglige arbejde, da det er noget, de oplever, at PET og politiet for

størsteparten tager sig af. Ressourcemæssigt vurderer tolderne, at der i lufthavnen bruges omkring et årsværk på at bekæmpe terror, hvilket mest af alt består i at kommunikere og koordinere med PET's afdeling, der beskæftiger sig med terrorfinansiering. Der er i øvrigt ansat ca. 40 toldere i Københavns Lufthavn og ca. 110 på landsplan (foråret 2011).

Tolderne har igennem flere år oplevet at blive reduceret i antal og budgetter, hvilket for en stor dels vedkommende skyldes reglerne for EU's indre marked og Schengensamarbejdet, hvor toldkontrollen ikke må være permanent. Told blev i 2005 fusioneret med SKAT, hvilket bl.a. har betydet, at de ikke længere har deres eget selvstændige budget. Smuglerafdelingen ser derfor sig selv som en lille, til dels overset afdeling, som har det svært inden for en stor bureaukratisk institution som SKAT, hvor de bl.a. konstant oplever at skulle kæmpe for at få flere ressourcer. Tolderne mener dog ikke, at det er helt rimeligt, at de er blevet skåret så hårdt, som de er blevet det i Danmark. Sammenlignet med andre lande er der forholdsvis få toldere i Danmark. Eksempelvis forklarer tolderne, at der alene i Schiphol lufthavn i Amsterdam er 1200 toldere ansat. Tolderne har da også svært ved at se meningen i at reducere antallet af toldere og dermed nedprioritere grænsekontrollen, da der i deres øjne er et stigende toldarbejde, der bør udføres. Tolderne forklarer, at det i deres øjne er en politisk beslutning, hvor højt grænsekontrollen skal prioriteres, og at bemanningen i lufthavnen og antallet af toldere langs de danske grænser ikke afspejler mængden af det smuglergods, der kommer ind i landet, men altså politiske hensyn. Det skal siges, at interviewet med tolderne og den efterfølgende toldaktion blev foretaget inden den nye aftale om den øgede grænsekontrol, som regeringen indgik med Dansk Folkeparti i sommeren 2011. Analysen af, at grænsekontrol i høj grad er politisk, må dog med denne aftale in mente siges at være ganske præcis. Med den nye aftale om den øgede grænsekontrol er tolderne blevet tilført flere penge og flere medarbejdere.

Ud over at lave kontrol ved grænsen går en stor del af toldernes arbejde med et omfattende og tidskrævende analysearbejde, hvor der søges efter containere og personer, som har en mistænkelig historie eller adfærd. I dette "profleringsarbejde", som det kaldes af tolderne, har de ifølge toldloven adgang til flyselskabers oplysninger om passagerer, om hvor og hvornår passagerne har købt deres billetter, om der er betalt kontant eller med kreditkort, hvilke konti der er blevet brugt etc. Tolderne forklarer, at det er meget forskelligt, hvor samarbejdsvillige de forskellige flyselskaber er. Eksempelvis har tolderne fri adgang til SAS's database, hvorimod andre flyselskaber holder sig til lovens minimum, hvilket består i at give tolderne en passagerliste senest to timer før afgang. Disse oplysninger danner så grundlag for en eventuelt efterfølgende indsats,

hvor en mistænkt konfronteres og undersøges, når han eller hun krydser grænsen. På tilsvarende vis har tolderne også ifølge toldloven adgang til fragtselskabers information om containere og skibes ankomst, afgang, indhold, tidligere anløbne havne, passagerer, besætningsmedlemmer etc., som så danner grundlag for eventuelle efterfølgende inspektioner. Tolderne behøver ingen decideret mistanke, men har ifølge loven ret til at inspicere et hvilket som helst skib samt andre transportmidler. Hvis de finder en bestemt container mistænkelig, kan de udtage den til kontrol, hvortil de kan benytte sig af SKAT's mobile containerscanner, som i løbet af få minutter kan undersøge en container for radioaktive stoffer, våben, sprængstoffer, narkotika, cigaretter og spiritus.

3.5 Loven mod hvidvaskning og finansiering af terrorisme

Ud over eftersøgning af kontanter og personer, der smugler penge over grænsen, fokuserer kampen mod terrorfinansiering på at opsnappe og efterforske sager, hvor penge sendes til terrorgrupper via banker og pengeoverførselsfirmaer. Sammenlignet med toldloven, som er beskrevet og analyseret oven for, har kampen mod terrorfinansiering indtil nu mest taget udgangspunkt i loven mod hvidvaskning og finansiering af terrorisme, som er forfattet af Finanstilsynet, der også fører tilsyn med, at loven overholdes. Loven mod hvidvaskning og finansiering af terrorisme tilstræber at begrænse mulighederne for misbrug af det finansielle system til at finansiere terrorisme og at lette politiets efterforskning af terrorisme.

Loven er lavet på baggrund af EU's 3. hvidvaskningsdirektiv, som igen er lavet på baggrund af det regelsæt, der er udgået fra Financial Action Task Force (FATF), et mellemstatsligt forum, som har til formål at bekæmpe hvidvaskning og finansiering af terrorisme (FATF 2001). Loven pålægger bl.a. banker og pengeoverførselsfirmaer at have et indgående kendskab til deres kunders identitet, at kende formålet med deres transaktioner og at vide, hvor tilførte midler kommer fra. Hvis der fx pludselig overføres et stort beløb til en bankkunde fra en udenlandsk konto, eller hvis en kendt bankkunde pludselig overfører store beløb til en ukendt modtager, er det bankens ansvar at undersøge sagen nærmere. Det er altså bankernes og pengeoverførselsfirmaernes ansvar at kende deres kunder og råbe vagt i gevær, hvis de mener, der foregår noget, der kan knyttes enten til hvidvaskning eller terrorisme. Det er Hvidvaskningssekretariatet under Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK), bedre kendt som Bagmandspolitiet, der i samarbejde med PET indsamler, koordinerer og registrerer oplysninger vedrørende finansiering af terrorisme.

De seneste år har der været nogle sager, som har fyldt ganske meget i medierne, hvor folk er blevet anklaget og dømt for finansiering af terrorisme. I 2004 var der sagen mod Scandinavian Relief Agency, som myndighederne efter ni måneders efterforskning dog opgav. I 2005 blev der rejst tiltale mod to medlemmer af foreningen al-Aqsa, som dog siden blev frifundet. Der var fx sagen mod Fighters+Lovers, hvor seks personer blev dømt for at have sendt overskuddet fra salget af T-shirts til colombianske FARC og palæstinensiske PFLP. Der var også sagen mod Patrick MacManus fra bevægelsen Oprør, som ligeledes blev dømt for at have støttet FARC og PFLP med 50.000 hver. Senest blev Anton Nielsen fra Horserød-Stutthof Foreningen i juni 2011 dømt for at have sendt ca. 17.000 kr. til PFLP. Hvorvidt det er ulovligt at sende penge til en organisation eller ej, afhænger af, om den er på FN's og EU's terrorlister, som findes på Udenrigsministeriets hjemmeside. Det er sigende for de sager, der har været om finansiering af terrorisme, at ingen af de dømte har gjort meget for at skjule deres forehavender, at pengene i visse tilfælde ligefrem er blevet sendt i en form for åbenlys protest mod terrorlovgivningen, og at myndighederne derfor har haft relativt let ved at fremlægge beviser og at få de anklagede dømt. Det er i forlængelse heraf ganske sigende, at der ikke er rejst tiltale i sager, hvor det har været sværere at løfte bevisførelsen. Finanstilsynet oplyser, at de ikke ved, hvordan loven mod hvidvaskning og terrorfinansiering virker i praksis, men at de alene har udformet loven og står for at føre tilsyn med, at bl.a. bankerne overholder den. Det svære ved at afsløre terrorfinansiering er typisk, at overførslerne er meget små, og at de ikke umiddelbart kan knyttes til noget mistænkeligt. Det er med andre ord typisk kun når der findes anden information, som fx kunne være tilvejebragt af efterretningstjenesterne, at man kan se et mønster i pengeoverførsler og afdække noget kriminelt. Herudover har de terrorangreb, som har fundet sted, ikke kostet særlig meget, hvilket også stiller spørgsmål ved effektiviteten af kampen mod terrorfinansiering.

4. Sikkerhed og beredskabsplaner

Dansk terrorbekæmpelse består også af de sikkerhedsforanstaltninger, som tages af offentlige institutioner og private virksomheder, og som kan være med til at forhindre og minimere eventuelle skader af et terrorangreb. Herudover er det tanken, at den øgede sikkerhed kan være med til at afskrække terrorister fra at forsøge at gennemføre deres planer og altså som sådan være terrorbekæmpende i sig selv. På sikkerheds- og beredskabsområdet fungerer det således, at det ansvarlige ministerium opstiller de regler, som de enkelte virksomheder, statslige som private, som fungerer inden for den pågældende sektor, skal leve op til. Myndighederne opstiller altså nogle krav, men det er i høj grad lagt ud til de enkelte virksomheder at finde ud af, præcis hvilke sikkerhedstiltag de vælger at tage, og hvilke beredskabsplaner de udformer. Sikkerhedstiltag er ofte tæt knyttede til udarbejdelsen af beredskabsplaner, som specificerer, hvad en virksomhed eller institution skal gøre i tilfælde af et terrorangreb. Arbejdet med sikkerhed og beredskabsplaner følger sektoransvarsprincippet, hvilket bygger på den grundidé, at det ministerium, som er ansvarligt for den pågældende sektors daglige drift, også er ansvarligt for sektoren i tilfælde af ulykker eller terrorangreb.

4.1 PET's rolle i sikkerhedsarbejdet

Private virksomheder og offentlige myndigheder får ofte rådgivning af PET, når de står over for at terrorsikre bygninger. For PET er der tre kriterier, som skal være opfyldt, før de tilbyder deres fulde ekspertise. For det første skal den pågældende virksomhed eller institution være truet, hvilket beror på en vurdering foretaget af PET. For det andet skal den være kritisk for opretholdelse af samfundets funktioner, hvilket bl.a. karakteriserer transportsektoren, energisektoren samt it- og teleområdet. Og for det tredje skal den være sårbar, hvilket typisk beror på institutionens egne analyser og vurderinger. Herudover assisterer PET også symbolske mål for terrorisme, som fx Kongehuset, med råd og vejledning inden for sikkerhedsområdet. Hvis alle tre kriterier er opfyldt, giver PET en fylldig analyse og vejledning, men i sidste ende er det op til virksomheden eller institutionen selv at træffe konkrete beslutninger og finansiere de valgte sikkerhedstiltag. Hvis en institution eksempelvis er sårbar, men hverken truet eller kritisk for opretholdelsen af det danske samfunds funktionalitet, giver det ikke den store mening at iværksætte de store sikkerhedstiltag. Hvis kun to, et eller ingen af kriterierne er opfyldt, får virksomheden eller den offentlige institution tilsvarende mindre vejledning og assistance fra PET. For PET er målet med den fysiske sikkerhed ikke at eliminere risici, men at reducere disse til et acceptabelt niveau. Det handler

om håndtering og ikke eliminering af risiko, da sikkerhedstiltag ofte er dyre, og økonomiske hensyn sætter grænserne for, hvad der gøres i den konkrete situation.

4.2 Transportområdet

Et vigtigt område, hvor der som et resultat af terrortruslen er blevet iværksat en række sikkerhedstiltag, er transportområdet. Transportministeriet, som blev interviewet i forbindelse med denne undersøgelse, forklarer, at meget af sikkerhedsarbejdet på transportområdet er reguleret af EU. Eksempelvis har ministeriet deltaget i en større EU-undersøgelse vedrørende udpegningen af kritisk europæisk infrastruktur. Som alle andre EU-lande blev Danmark bedt af EU om at udpege den del af den danske infrastruktur, som var kritisk for den samlede europæiske trafik (det såkaldte EPCIP-direktiv). Ministeriet endte med at konkludere, at der ikke var noget dansk infrastruktur, som på europæisk plan var kritisk. Øresundsbroen var en oplagt kandidat, da den er et vigtigt bindeled mellem to medlemslande, men blev alligevel ikke vurderet som kritisk. Hvis Øresundsbroen udsættes for et terrorangreb og styrter sammen, kan man tage en færge, og gods kan stadig transporteres ad andre veje. Det samme gælder andre trafikknudepunkter som eksempelvis Hovedbanegården; lige meget hvad der udsættes for et terrorangreb, vil der være alternativer, som gør, at passagerer og varer stadig kan transporteres rundt i landet. Hvis der sker et angreb på jernbanen, kan man tage bilen eller flyet eller måske cykle; hvis en motorvejsbro udsættes for et terrorangreb, er der andre veje og stadig jernbanerne og flytrafikken at benytte sig af. Transportministeriet vurderer altså ikke transportsektoren til at være specielt kritisk, hverken på nationalt eller europæisk niveau. Der var i øvrigt ingen andre EU-lande som mente, at de havde kritisk europæisk infrastruktur, forklarer Transportministeriet.

Transportministeriet oplyser, at det er meget svært at sikre den kollektive trafik mod terrorisme. Banegårde og andre trafikknudepunkter er sårbare, da de dels er svære at beskytte, dels har et stort flow af passagerer. Eksempelvis er der ingen adgangs- eller sikkerhedskontrol ved banegårdene, sådan som man kender det fra lufthavnene, idet sådanne tiltag ville få den kollektive togtrafik til at bryde sammen. Ud over det store arbejde med at sikre banegårdene er det praktisk umuligt at beskytte det vidt forgrenede jernbanenet, som strækker sig over hele landet.

Mange af de sikkerhedstiltag, som findes på transportområdet, stammer fra EU. Eksempelvis inspiceres sikkerheden i de danske havne og lufthavne jævnligt af EU-Kommissionen. Denne kontrol opleves ofte som unødvendig og som ude af proportioner. I stedet for at gå så meget op i kontrollen burde EU snarere etablere et forum

for en europæisk udveksling af erfaring og viden med sikkerhedstiltag og analysearbejdet, som ligger til grund herfor, forklarer Transportministeriet. Eksempelvis er det svært at analysere sig frem til de mange forskellige konsekvenser – økonomiske, sundhedsmæssige, politiske etc. – af et terrorangreb på Øresundsbroen. Her kunne sparring med andre europæiske lande være et nyttigt redskab. Hvis og når Danmark får anmærkninger af EU-Kommissionens kontrollører, kræver det en masse arbejde at få slettet disse anmærkninger. Det skal bl.a. dokumenteres, at man har udbedret fejlen, hvilket kræver undersøgelser, udarbejdelse af konsulentrapporter og efterfølgende korrespondance med EU. Transportministeriet vurderer, at Danmark er langt fremme i EU i forhold til at leve op til de regler, som EU har lavet på sikkerhedsområdet. Transportministeriet har i øvrigt ikke noget overblik over, hvor mange der arbejder med terrrorsikring inden for transportområdet, eller hvor store udgifter der er forbundet hermed. Transportministeriet deltager i det faglige koordinationsforum for transportområdet, som mødes fire gange om året, og hvor der udveksles viden og erfaring på tværs af transportsektoren.

4.3 Jernbanerne

Et af de områder, der af staten ses som kritisk infrastruktur, er trafikken på jernbanerne. Trafikstyrelsen begyndte arbejdet med at udforme sikkerhedstiltag og beredskabsplaner for jernbanetrafikken i 2008. En tidligere medarbejder i Trafikstyrelsen forklarer, at baggrunden ikke alene var frygten for terror, men i høj grad også klimaforandringer.¹¹ Arbejdet var i øvrigt ikke baseret på EU-lovgivning, men på den danske regerings ønske om at sikre og formulere beredskabsplaner for infrastrukturen, forklarer hun. Det eneste, EU har bestemt på jernbaneområdet, er, at der skal være en beredskabsplan i alle EU-lande, men hvordan denne plan udformes, er op til de enkelte lande. Terrortruslen var altså ikke den eneste faktor i arbejdet med sikkerhed og beredskabsplaner for trafikken på jernbanerne. Selve terrortruslen mod togtrafikken er i øvrigt et debatteret emne blandt jernbanefolk, understreger hun. Nogle mener, at terrortruslen er stor, hvorimod andre mener, at terrortruslen er lige så stor ved indkøbscentre og andre steder, hvor der er mange mennesker samlet. På transportområdet ses jernbaneområdet som mere kritisk end busser. Hvor det er relativt let at erstatte en bus med en anden, er det sværere at sætte et nyt tog ind eller at reparere togskinneerne, hvis de udsættes for terror. Hvor busserne er del af en åben og fleksibel infrastruktur, er togene del af et mere lukket og mindre fleksibelt system.

¹¹ Den person, som er blevet interviewet til denne undersøgelse, havde tidligere hovedansvaret for Trafikstyrelsens arbejde med sikkerhedstiltag og beredskabsplanlægning på jernbaneområdet.

En beredskabsplan er ganske enkelt en plan, der kan opretholde driften, hvis der skulle ske en ulykke eller et terrorangreb. Det vigtigste er at oparbejde nogle rutiner, så folk ved, hvad de skal gøre. Dette gøres bedst ved afholdelsen af øvelser. Viden om, hvem der skal ringes til, og hvad der skal gøres, skal ligge på rygmarven og ikke være noget, der først skal slås op i et ringbind. På jernbaneanrådet har Trafikstyrelsen i deres beredskabsplaner altså valgt at fokusere på at sikre kommunikationen, så alle medarbejdere ved, hvem de skal kommunikere med, hvis der skulle ske noget. Hvis der skulle ske en større ulykke eller et terrorangreb på jernbaneanrådet, træder krisberedskabet til, hvilket bl.a. betyder, at Trafikstyrelsens krisestab mødes i et dertil indrettet krisestyringslokale.

Det er op til de enkelte leverandører, som fx DSB og Metroen, at udforme sikkerhedstiltag og beredskabsplaner, som Trafikstyrelsen efterfølgende kontrollerer og godkender. Trafikstyrelsen giver dog gerne vejledning til private firmaer i arbejdet med sikkerhed og beredskabsplanlægning. Bekendtgørelsen på området er så generel, at de enkelte firmaer kan bruge egen viden og erfaringer i udformningen heraf. Det er trods alt de private firmaer, som kender deres eget område bedst, og derfor dem, der bedst kan vurdere, hvordan arbejdet skal tilrettelægges, forklarer den tidligere medarbejder i Trafikstyrelsen. I Danmark drager arbejdet med terrorsikring på jernbaneanrådet altså i høj grad nytte af de erfaringer, som de enkelte firmaer har med arbejdssikkerhed. Firmaerne arbejder både med "security" og "safety".¹² I andre lande er det typisk sådan, at security varetages af en statslig specialenhed, som fortæller de enkelte firmaer præcis hvad de skal gøre. Den danske måde, hvor det er dem, som håndterer sikkerheden til hverdag, der også håndterer den ved eventuelle terrorangreb eller ulykker, vurderes dog generelt som en god løsning.

De private aktører på jernbaneanrådet indgik i en længerevarende dialog med Trafikstyrelsen og Beredskabsstyrelsen, da arbejdet med at udforme beredskabsplaner gik i gang. De private firmaer fik bl.a. råd og vejledning af Trafikstyrelsen og Virksomhedshjemmeværnet.¹³ PET har også vejledt især de mindre virksomheder om, hvad de særlig skal være opmærksomme på, og hvordan de skal forholde sig til eksempelvis

¹² Ordet "security" er i dag integreret i det danske sprog og bruges af aktører inden for feltet til at beskrive den sikkerhed, som handler om at sikre mod udefrakommende hændelser, som fx terrorisme; på tilsvarende vis bruges ordet "safety" om den sikkerhed, som handler om arbejdssikkerhed, og om at fx fly ikke styrter ned, eller toge kører af sporet på grund af defekter eller manglende vedligeholdelse.

¹³ Virksomhedshjemmeværnet er en enhed under Hjemmeværnet, som arbejder med at styrke det danske beredskab. Dette gøres i samarbejde med virksomheder inden for områder som trafik, kommunikation, it, finansvæsen, forsyning af el, vand, varme og gas, fødevareproduktion og sundhedsvæsen (<http://www.hjv.dk/VHV/Om%20Virksomhedshjemmeværnet/Sider/Om%20VHV.aspx>).

efterladt bagage og mistænkelig adfærd. PET har også udformet specifikke trusselsvurderinger for jernbaneområdet. Branchen har i øvrigt stor tiltro til PET, idet de private firmaer generelt regner med, at tjenesten overvåger potentielle terrorister og kriminelle, og at de vil informere branchens aktører, inden der sker et terrorangreb. Holdningen er, at Danmark er et lille gennemregistreret land, hvor ingen kan gemme sig, og hvor det er umuligt at planlægge og gennemføre et terrorangreb.

Herudover har der overraskende nok været et godt samarbejde mellem de forskellige private firmaer. Mens de private firmaer i udgangspunktet er konkurrenter, eksisterer der i arbejdet med sikkerhed og beredskabsplanlægning et fællesskab, hvor gode ideer og erfaringer bliver udvekslet på kryds og tværs. Herudover er det i dag sådan, at enkelte mindre firmaer, som ikke har ressourcer til at have deres eget beredskab, har etableret et fælles beredskab, fx med delt kontaktperson og døgnbemanding i tilfælde af en ulykke eller anden hændelse. Trafikstyrelsen startede tilsynet med beredskabsplanlægningen på jernbanetrafikken i 2010. Langt de fleste firmaer har allerede fået planerne på plads, og de private firmaer udtrykker generel forståelse for, at sikkerhed og beredskab skal tages alvorligt. Hvad de enkelte private firmaer præcis har valgt at gøre er usikkert. Eksempelvis har DSB ikke ønsket at deltage i forbindelse med denne undersøgelse, da deres sikkerhedsiltag og beredskabsplaner er hemmelige. Et synligt resultat af arbejdet med sikkerhed på jernbaneområdet er dog den øgede videoovervågning, som kan ses på mange danske banegårde. Denne overvågning bruges ikke alene til efterforskning i tilfælde af kriminalitet, ulykker eller terrorangreb, men også til at holde øje med, hvad der sker på banegårde og perroner, og dermed mistænkelig adfærd.

4.4 Lufttrafikken

Det tidligere Statens Luftfartsvæsen er i dag en del af Trafikstyrelsen, som har det overordnede ansvar for sikkerheden for lufttrafikken. I den afdeling af Trafikstyrelsen, som arbejder med sikkerhed for lufttrafikken, er der syv medarbejdere ansat. Deres primære opgave er at beskytte luftfarten, og deres ansvar gælder, når passagerne befinder sig inden for lufthavnens lukkede område og i det tidsrum, passagererne befinder sig i luften. Selve ankomst- og afgangshallerne er derimod politiets ansvar.

Sikkerhedsbestemmelserne for lufttrafikken er meget detaljerede og har deres ophav i EU-bestemmelser samt i de regler, der findes i FN's luftfartsorganisation, ICAO, som Danmark er medlem af. Til forskel for bestemmelserne for jernbanetrafikken, hvor meget er lagt ud til de enkelte firmaer, er der altså inden for lufttrafikken ikke rum for

fortolkning hos de enkelte private firmaer, som eksempelvis lufthavnene og flyselskaberne. Fordelen ved at have de samme regler i EU er, at det åbner for muligheden af "one stop security", hvilket betyder, at ét security-tjek inden for EU er tilstrækkeligt, hvorved man som passager undgår flere security-tjek ved eventuelle mellemlandinger. På europæisk plan er Trafikstyrelsen også deltager i AVSEC, som er et europæisk organ for flysikkerhed, hvor man mødes hver 6.-7. uge for at diskutere erfaringer og viden om sikkerhed for lufttrafikken. Eftersom EU bestemmer, hvad der skal gøres, har EU også sine egne inspektører, som besøger de enkelte medlemslandes lufthavne for at inspicere, om de lever op til reglerne. Danmark er langt fremme i Europa og får sjældent alvorligere anmærkninger af EU-kontrollørerne, oplyser Trafikstyrelsen.

Ifølge Trafikstyrelsen havde vi i Danmark og internationalt set godt styr på sikkerheden for lufttrafikken før 9/11. Danmark beskrives af Trafikstyrelsen som et foregangsland inden for security, og de ændringer, som er kommet til som en direkte konsekvens af terror, handler primært om øget kontrol af de ansatte, dvs. piloter, toldere, rengøringspersonale og andre, som har deres gang i lufthavnene. Før 9/11 havde man en fuldstændig kontrol af passagerer og deres bagage samt et effektivt system til kontrol af fragt og leverandører. Eksempelvis havde man den procedure, at man skulle kende de fragtselskaber, som leverede til lufthavnene, og hvis der var tale om nye leverandører, skulle deres fragt gennemgå en fuldstændig kontrol. Dette princip er i dag fortsat, idet fragtfirmaer skal kontrolleres og godkendes af myndighederne. Trafikstyrelsen vurderer, at vi i øjeblikket har et fornuftigt sikkerhedsniveau, da lufttrafikken har vist sig at være et oplagt mål for terrorister, og som sådan er noget, vi bør passe godt på. Samtidig er det dog svært at måle og veje effekterne af forskellige tiltag på sikkerhedsområdet, forklarer Trafikstyrelsen. Succeskriteriet er, at de skal forhindre terror hver eneste dag, hvorimod terroristerne blot skal have heldet med sig en enkelt gang. Derfor handler det hele tiden om at være opmærksomme og åbne over for nye tiltag, forklarer Trafikstyrelsen. Et af de områder, hvor Trafikstyrelsen ligefrem forventer en lempelse, er væskebestemmelserne, som efter planen bortfalder i 2013. Baggrunden er udviklingen af en væskescanner, som vil blive stillet op i alle lufthavne, og som hurtigt kan afgøre, om en væske indeholder noget farligt.

Trafikstyrelsen oplyser, at de har et fint samarbejde med de danske lufthavne, som er interesserede i at leve op til reglerne, så deres passagerer kan rejse sikkert og effektivt. Lufthavnene har heller ingen ekstraudgifter til security, da regningen sendes videre til de enkelte passagerer, som betaler den via flybilletten. Eksempelvis opkræver Københavns Lufthavn ca. 40 kr. af hver afrejsende passager, og ca. 27 kr. af hver passager i transit. Københavns Lufthavn oplyser i øvrigt, at de i 2010 brugte 437 mio. kr. på

security, og at der var 872 personer ansat i securityafdelingen. Til sammenligning var der i 2001 320 ansatte i samme afdeling, og der blev kun brugt 98 mio. kr. på security. Trafikstyrelsen har i øvrigt et godt samarbejde med politiet og PET, som de kommunikerer med løbende. Hvis der er en konkret trussel, modtager Trafikstyrelsen disse oplysninger fra PET eller fra andre nationale luftfartsmyndigheder.

4.5 Maritim sikring

Siden 9/11 er reglerne for den maritime sikring strammet, hvilket bl.a. har resulteret i øgede sikringsforanstaltninger i danske havne. Det er Kystdirektoratet i Lemvig, som er myndighed på området. Kystdirektoratet har oprettet en speciel afdeling for maritim sikring, der består af fire mand, og som bl.a. arbejder med reglerne på området, kommunikerer med andre myndigheder og foretager inspektioner af havnene. Kystdirektoratets afdeling for maritim sikring forklarer, at hensigten med sikringen er at beskytte skibstrafikken mod forsætlige ulovlige handlinger, navnlig terror, og at forhindre, at skibe uforvarende bliver brugt til at transportere terrorister og våben rundt i verden. Sikringsreglerne er altså ikke primært udformet for at beskytte havnene eller de personer, som opholder sig der, men folk på skibene og dermed sikre, at den internationale skibstrafik kan foregå sikkert.

Reglerne på området for maritim sikring er ganske omfattende, men handler bl.a. om, at der stilles krav om, at havnene skal lave sårbarhedsvurderinger, hvori trusler og svagheder ved den enkelte havn beskrives, og hvori det afdækkes, hvilke foranstaltninger der tages for at imødegå disse sårbarheder. Det kan eksempelvis handle om at beskrive, hvordan farlige kemiske stoffer beskyttes og opbevares, eller hvordan eventuelle overvågningskameraer er placeret. Havnene skal også udforme en havnesikringsplan, som beskriver organisation, ansvar og procedurer for sikringsforanstaltninger. Dette handler bl.a. om at udpege en person, som har ansvaret for sikringen i havnen, en såkaldt PSO (Port Security Officer), som skal fungere som kontaktperson til Kystdirektoratet.

Det er i høj grad havnene selv, som bestemmer, hvordan de vil leve op til de skærpede sikringsregler. I praksis er reglerne typisk blevet omsat i etableringen af afspærrede kajafsnit, som så er sikrede mod maritim terror. I sidste ende er det Kystdirektoratet, som skal godkende sikringsplanerne. I arbejdet med at udforme sårbarhedsvurderinger og sikringsplaner giver Kystdirektoratets afdeling for maritim sikring dog gerne gode råd og vejledning og har bl.a. også en hjemmeside, hvor regler og vejledninger til arbejdet med den maritime sikring findes. Kystdirektoratet kontrollerer også ved

inspektion, at havnene lever op til reglerne. I mange andre lande er det de nationale myndigheder, som både laver reglerne og står for at implementere dem i praksis. Kystdirektoratet mener dog, at den danske model, hvor de enkelte havne selv vurderer, hvad de vil gøre, og hvordan de vil passe på skibstrafikken, passer godt til den danske mentalitet og tradition for nærdemokrati. Eftersom det er lagt ud til havnene selv at bestemme, hvad de vil gøre og hvordan, findes der stor variation, hvilket betyder, at Kystdirektoratet bruger en del tid på at kommunikere med og vejlede havnene, og at de bruger en del tid på at inspicere, om havnene nu også lever op til reglerne.

Reglerne for den maritime sikring træder ikke i kraft ved al skibstrafik ind og ud af de danske havne, men gælder bl.a. passagerskibe i international fart, som har flere end 12 passagerer, og lastskibe med en bruttotonnage på over 500. I de tilfælde skal havnen have de specielle sikringsforanstaltninger på plads. Hvis dette ikke er tilfældet, og skibet alligevel anløber havnen, bliver det "forurennet" og kan derfor ikke efterfølgende anløbe andre havne, som har terrrorsikring, hvilket gælder langt størstedelen af de danske havne. Det er op til hver enkelt havn at beslutte, om den ønsker at leve op til reglerne for den maritime sikring. For at kunne modtage international skibsfart, og dermed drive havnen som en forretning, er det dog nødvendigt at leve op til reglerne. Mindre havne uden kommerciel aktivitet, kan altså udmærket fravælge at leve op til reglerne for maritim sikring. I praksis har de fleste havne brugt hegn og adgangskontrol for at opfylde reglerne. I havne hvor der er stor kommerciel trafik, er dele af havnen permanent spærret af for offentligheden. Mindre havne har typisk investeret i hegn, som kan sættes op, hvis der er behov for det. Den øgede sikring ses eksempelvis på Langelinie i Københavns Havn, hvor de store passagerskibe ligger ved kajafsnit, som er afgrænset af hegn, og hvor et privat sikringsfirma udøver adgangskontrol. Herudover skal der skiltes, så offentligheden ved, at der ikke er adgang til den pågældende del af havnene eller kajafsnit.

De danske regler på området er i øvrigt ikke en dansk opfindelse, men har deres oprindelse i regler, som er udformet af den internationale søfartsorganisation, IMO, og af EU. Terrortruslen har været vigtig i forhold til at speede processen op, men IMO var allerede i gang med at udforme regler for maritim sikring inden 9/11. Terrorangrebene i USA satte dog fokus på sikkerheden og skabte stor forståelse blandt politikere, havne, rederier og offentligheden for, at det var nødvendigt at gøre noget. Kystdirektoratet forklarer, at USA var primus motor i IMO's arbejde med at udforme regler for maritim sikring (det såkaldte ISPS-kodeks). I tillæg til IMO's regler har USA i øvrigt egne regler, som er væsentligt skrappe end i resten af verden. Eksempelvis går grænsen for, hvornår et skib er omfattet af sikringskravene, ikke ved en bruttoton-

nage på over 500, men på over 100. Kystdirektoratet arbejder i øvrigt fint sammen med US Coast Guard, som kommer på besøg i Danmark ca. en gang hvert andet år, hvor de bl.a. i følgeskab af Kystdirektoratet besøger de havne, som har skibstrafik til USA. Ifølge Kystdirektoratet er amerikanerne venlige og gode til at komme med gode ideer til, hvordan tingene kan gøres endnu bedre. Transportministeriet forklarer i øvrigt samstemmende, at USA laver sine egne kontroller i Aarhus havn, hvor der er udgående containere til USA. EU har også egne kontrollører, som jævnligt besøger og inspicerer danske havne.

Danmark har i lighed med det meste af verden været forskånet for terror på det maritime område. De eksempler, som Kystdirektoratet kender til, er angrebet på "Achille Lauro" på åbent hav ved Ægypten i 1985, "USS Cole" i havnen i Aden i Yemen i 2000, "Limburg" ud for Aden i Yemen i 2002 og "Superferry" halvanden times sejlads fra Manila Havn i 2004. Hvorvidt reglerne er for omfattende, er ikke op til dem at afgøre, forklarer Kystdirektoratets afdeling for maritim sikring. Deres opgave er at sørge for, at danske havne, som ønsker at indgå i den internationale søtransportkæde, lever op til de internationale regler. Kystdirektoratet har som led i denne opgave udarbejdet danske regler, der implementerer og supplerer de internationale regler. Sikring er ikke en eksakt videnskab, men kan sammenlignes med en forsikring – den er god at have, men man ved aldrig, om man får brug for den. Den værdi, man med sikkerhed får ved at investere i havnesikring, er muligheden for at være en del af den internationale søtransportkæde.

De øgede sikringsregler har afstedkommet en vis modstand fra havnene, som er blevet tvunget til bl.a. at organisere arbejdet på havnen anderledes, investere i hegn og videoovervågning og udforme sårbarhedsvurderinger og sikringsplaner. Noget af havnenes skepsis handler om de øgede udgifter, som havnene har til sikring, men meget handler også om en form for kulturkløft mellem på den ene side bureaukratiet og de mange regler og på den anden side de lokale, som færdes i havnen til daglig, og som har svært ved at tage terrortruslen alvorligt, forklarer Kystdirektoratet. Meget af havnenes skepsis handler også om, at folk ikke ønsker, at deres havn skal laves om, så de ikke længere har adgang til hele havnen og dermed ikke længere eksempelvis kan stå på havnekajerne og fiske. Kystdirektoratet forklarer dog, at megen af havnenes skepsis handler om folks fordomme, og at havnene jo i vid udstrækning kan tage individuelle hensyn ved udformningen af maritim sikring. Eksempelvis kan man dele havne op i en kommerciel og en ikke-kommerciel del, som så ikke er sikret, eller havnen kan give de gamle fiskere specielle adgangskort til de sikrede dele af havnen, og måske ligefrem tænke dem ind i selve sikringsarbejdet. Samtidig mener Kystdirektoratet, at havnene

i stort omfang har haft nytte af de øgede sikringsregler, idet offentligheden ikke går i vejen i forbindelse med losning og lastning af skibene, og der er færre indbrud og mindre hærværk i havnene.

I de danske havnes perspektiv ser arbejdet med den maritime sikkerhed anderledes ud, end det gør for Kystdirektoratet. Danske Havne er en organisation under Kommunernes Landsforening, som forener de kommunalt ejede havne, og som i dag har ca. 60 medlemmer. De privatejede havne er ikke medlemmer af Danske Havne, men har observatørstatus. En repræsentant for Danske Havne forklarer, at det for havnene gælder om at overholde reglerne, så de kan modtage internationale skibe og dermed drive deres forretning. Hvorvidt terror er en reel risiko eller ej, er dermed mindre relevant. Sårbarhedsvurderinger og sikringsplaner er i øvrigt hemmelige og ikke kendt af Danske Havne, men havnene får typisk hjælp af private konsulentfirmaer, når disse dokumenter skal udarbejdes. Danske Havnes medlemmer skønnes at have brugt i alt 140 mio. kr. på maritim sikring. Danske Havne er dog i øjeblikket bekymret for, at regningen til maritim sikring vil vokse betragteligt, idet EU presser på med øgede sikkerhedsregler på området. EU barsler med at indskærpe over for danske havne, at det ikke længe er tilstrækkeligt blot at sætte et hegn op, men at det er nødvendigt at kombinere hegn med 24 timers overvågning. Dette vil betyde væsentlige øgede udgifter til havnene i form af døgnbemanning. EU er altså en vigtig aktør på den maritime sikring, og har gennem de seneste par år løbende skærpet måden, hvorpå sikringsarbejdet planlægges og udføres i Danmark.

4.6 It- og teleområdet

Som med sikkerheden i de danske havne er sikkerheden på it- og teleområdet også skærpet de seneste år. Ifølge IT- og Telestyrelsen handler det dog ikke så meget om cyberterrorisme, hvilket de anser for usandsynligt, men i langt større omfang om at sikre sig mod hackerangreb. Styrelsen vurderer, at vi ville have nogenlunde de samme sikkerhedsregler på it-området uden 9/11 og terrortruslen. Som de gør opmærksom på, så er der endnu ingen kendte cyberterrorangreb, hvilket bl.a. hænger sammen med, at det rent faktisk er meget svært at lave et cyberangreb, og at et internetbaseret angreb jo ikke rigtig skaber nogen chokeffekt eller frygt i befolkningen, som fx et bombeangreb på en bus ville gøre. IT- og Telestyrelsen arbejder da heller ikke særskilt med cyberterrorisme, men mere bredt på at sikre samfundets systemer mod alle tænkelige it-problemer og -angreb. Styrelsens opgave er bredt at sikre, at samfundets kapacitet på it-området opretholdes. Sikkerheden på it-området minder meget om arbejdet med maritim sikkerhed, hvor det er den nationale myndighed på området,

som laver reglerne, og hvor det er private firmaer, som implementerer reglerne i praksis. Det er således IT- og Telestyrelsen, som fastsætter reglerne for sikkerhed og beredskab for de private udbydere af telefoni og internet. IT- og Telestyrelsen fører også tilsyn med, at teleudbydere planlægger og gennemfører de foranstaltninger, der følger af loven.

IT- og Telestyrelsen har en beredskabsafdeling, hvor der er ansat fem personer. Styrelsen forklarer, at beredskabsafdelingens arbejde overordnet set handler om at beskytte samfundets kritiske it-infrastruktur, hvilket i praksis bl.a. handler om at beskytte de fysiske kabler og anlæg, som muliggør telefoni og internetkommunikation. IT- og Telestyrelsen forklarer, at it- og teleområdet jo er privatiseret, og at de private firmaer ikke først og fremmest ønsker at bruge penge på at sikre deres anlæg. Derfor kan det nogle gange være en udfordring for styrelsen at få sikkerhed bragt på dagsordenen. Generelt er det dog IT- og Telestyrelsens oplevelse, at de ca. 120 private operatører er indstillede på at leve op til reglerne. Ca. 25 af de største private operatører mødes med IT- og Telestyrelsen i et forum, hvor de diskuterer sikkerhedsarbejdet.

IT- og Telestyrelsen har også en GovCERT (Governmental Computer Emergency Response Team), som er en statslig varslingstjeneste for internettrusler.¹⁴ Lederen af GovCERT'en forklarer, at den kan sammenlignes med en slags vejrudsigt over trusler og angreb fra cyberspace. Til forskel fra beredskabsafdelingen i IT- og Telestyrelsen, som arbejder med sikring af fysiske kabler, arbejder GovCERT'en med at opdage og forebygge internetbaserede angreb i form af hackerangreb, vira og computerorme. GovCERT'en varsler de offentlige myndigheder, som ønsker det, hvis der er større cyberangreb i gang, eller hvis specifikke myndigheder er under angreb. Det gør de bl.a. ved brug af en boks, som opfanger al internetbaseret kommunikation, og som installeres hos den pågældende myndighed. Hvis der er et angreb under opsejling, er denne boks i stand til at sende en varsling til GovCERT'en, som så meddeler den pågældende myndighed, at den er under angreb. Hvis der er tale om et hackerangreb, beder de teleselskabet om at lukke for de pågældende IP-adresser, hvorfra angrebene kommer. De anbefaler også mere generelt, hvad myndighederne kan gøre for at beskytte deres data bedre. Lederen af GovCERT'en forklarer, at det ikke er muligt helt at forhindre angreb, og sammenligner det lidt med sygdomme, som man heller ikke kan undgå, men som man kan være forberedt på at håndtere. GovCERT'en tilbyder også assistance til kommunerne og regionerne vedrørende it-sikkerhed og

¹⁴ Herudover er der en MILCERT (Military Computer Emergency Response Team), som beskytter forsvarrets it-infrastruktur, og en DK-CERT (Dansk Computer Emergency Response Team), der er en tjeneste under UNI-C, som er en styrelse under Undervisningsministeriet, som leverer it-tjenester til uddannelses- og forskningsverdenen.

hackerangreb. Det overordnede mål med GovCERT'en er at opbygge et system, så samfundets it-systemer kan fortsætte, selv hvis de bliver udsat for angreb.

GovCERT'en arbejder med eskalerende niveauer i forhold til at håndtere et internet-baseret angreb. På det første niveau er det GovCERT'en selv, som vurderer angrebet, og hvad der skal gøres. Hvis de ikke selv umiddelbart kan afgøre, hvad der er tale om, drages FE og PET ind i vurderingen, hvilket beskriver andet niveau af beredskabet. Det kan eksempelvis handle om at afgøre, om et internetbaseret angreb kan knyttes til andre trusler eller politiske aktiviteter i udlandet. Når de tre myndigheder har vurderet sagen, sendes den videre til det relevante ministerium, som dermed får ansvaret for at løse problemet. Hvis der er behov for det, kan IT- og Telestyrelsens beredskab inddrages. Endelig kan sagen eskalere til det højeste niveau, hvor den Nationale Operative Stab (NOST'en) inkluderes, og en krisestyingsgruppe nedsættes.

IT- og Telestyrelsen forklarer, at Danmark er langt fremme i arbejdet med it-sikkerhed, og vurderer, at vi er på niveau med USA og England. Det er et godt princip med sektoransvarsloven, hvor de forskellige ministerier er ansvarlige for deres egen sikkerhed og beredskab på it-området, og hvor eventuelle angreb kan udvikle sig og føre til inddragelse af andre myndigheder. Et problem kan dog være, at de enkelte ministerier ikke har kompetencen til at sikre deres anlæg og bygninger mod internetbaserede angreb. Men som IT- og Telestyrelsen fastslår, så er det ministeriernes eget ansvar at løfte arbejdet med it-sikkerheden, og de kan i den sammenhæng være nødsaget til at benytte sig af eksterne it-konsulenter. Det er altså et godt system, hvis alle blot gør, hvad de skal ifølge sektoransvarsloven. Herudover forklarer IT- og Telestyrelsen, at tingene på it-området fungerer godt, eftersom Danmark er et lille land, hvor alle, som er involveret i it-sikkerhed, kender hinanden og derfor hurtigt kan kommunikere med og forstå hinanden.

4.7 Energisektoren

Det er Energistyrelsen i Klima- og Energiministeriet, som opstiller de regler for sikkerhed og beredskab, som firmaer på energiområdet skal leve op til. I den henseende fungerer energisektoren som andre sektorer, hvor det er den nationale myndighed, som opstiller reglerne, og de private firmaer, der implementerer dem i praksis. Energistyrelsen forklarer, at de har valgt at fokusere på el og naturgas, eftersom disse to sektorer repræsenterer de to mest kritiske dele af energisektoren. Disse to systemer er internt forbundne, og som sådan relativt sårbare, idet enkelte angreb på enkelte anlæg kan ødelægge store del af hele systemet. Eksempelvis kan et angreb på et kontrolcenter

eller en omformerstation afskære store områder, som fx København, for strøm i flere måneder. Tilsvarende kan et angreb på et enkelt gasanlæg ødelægge forsyningen af gas til store områder af landet. Forsyningen af olie er ikke på samme måde et lukket system, idet de enkelte raffinaderier ikke er forbundne med andre raffinaderier, men har deres egen olieforsyning. Hvis et enkelt olieraffinaderi blev udsat for terror, ville det med andre ord ikke gå ud over hele landets olieforsyning, hvorfor olieforsyningen ikke på tilsvarende vis anses som kritisk.

Energistyrelsen forklarer, at terrortruslen adskiller sig fra andre trusler, som eksempelvis klimaforandringer, idet den er villet og som sådan udspekuleret. Dette stiller nogle ekstra krav til arbejdet med sikkerheden. Energistyrelsen forklarer, at de har valgt at starte med at opstille regler for sikkerheden for de ubemandede el- og naturgasanlæg. Reglerne kræver, at firmaerne forhindrer adgangen til disse anlæg, og at der installeres en eller anden form for overvågning, hvorved politiet bliver alarmeret, hvis nogle skulle trænge ind på det afspærrede område. Reglerne specificerer ikke, hvilke sikkerhedsforanstaltninger der mere specifikt skal træffes; det overlades til de enkelte virksomheder, som har bedre viden om, hvordan virksomheden fungerer, hvor den er mest sårbar, og hvordan den bedst sikres. Det er Energistyrelsens oplevelse, at private firmaer på energiområdet generelt lever op til reglerne, men også at sikkerhedsarbejdet ikke altid prioriteres højt nok, eftersom det er ressourcekrævende.

Energistyrelsen forklarer, at terrortruslen mod energisektoren er lille, hvilket bekræftes af forskningen på området (Baev 2006; Toft et al. 2010). Samtidig er det dog vigtigt at tænke fremadrettet og at tage sine forholdsregler, forklarer Energistyrelsen. Det er vigtigt at finde en balancegang mellem på den ene side at gøre noget og på den anden ikke gøre for meget, idet sikkerhedsarbejdet har vist sig at være dyrt. Energistyrelsen pointerer, at sikkerheden på it-området også er meget vigtig for energisektoren. Som det er nu, er der regler, som forhindrer fysisk adgang til anlæggene, mens sikkerheden på it-området halter bagefter. Det har vist sig, forklarer Energistyrelsen, at det rent faktisk er muligt at få fysisk kontrol med energianlæg ved at bruge internetbaserede angreb. Derfor bliver arbejdet med it-sikkerhed vigtigt i fremtiden, vurderer Energistyrelsen.

5. Beredskabet

Ud over arbejdet med sikkerhed og beredskabsplanlægning fra både statsligt og privat hold er der inden for de seneste ti år sket en generel oprustning af det danske beredskab. Eksempelvis har politiet, Beredskabsstyrelsen og sundhedsmyndighederne fået tilført nye ressourcer og styrket deres samarbejde igennem nye procedurer og gennemførelsen af en række øvelser, så de er i stand til at håndtere konsekvenserne af et eventuelt terrorangreb. Der er også etableret en National Operativ Stab (NOST), som koordinerer myndighedernes indsats ved større hændelser, katastrofer og sikkerhedsmæssige trusler. Herudover er der etableret to nye institutioner, som indgår i det danske beredskab over for terror. Det drejer sig om Center for Biosikring- og Beredskab (CBB) og CBRN-instituttet (CBRNI).

5.1 Beredskabets “all hazards approach”

Beredskabet er ikke alene opbygget med det formål at håndtere terrorangreb, men til at håndtere enhver tænkelig ulykke, krise eller katastrofe, hvilket af beredskabets fagfolk kaldes for en “all hazards approach”. Beredskabsstyrelsen forklarer, at der har været mange vigtige faktorer i forhold til at opbygge beredskabet, og at terror i øjeblikket ikke er den vigtigste. Beredskabsstyrelsen vurderer, at det er klimaforandringerne og det store politiske fokus herpå, som i øjeblikket er dagsordensættende for beredskabsarbejdet. Beredskabsstyrelsen forklarer, at styrkelsen af beredskabet startede allerede i 1999, som var præget af de eventuelle it-problemer, som årtusindskiftet kunne bringe, samt af den kraftige orkan i december samme år, som forvoldte store skader. I 2001 var det ikke alene 9/11, men også oliekatastrofen i Grønsund mellem Møn og Falster, som satte fornyet fokus på beredskabet. Herefter kom terrorbomberne i Madrid i 2004 og London i 2005, men det er stadig Beredskabsstyrelsens vurdering, at meget af det der er sket på beredskabsområdet, ville være sket også uden terrortruslen. De vurderer dog samtidig, at terrortruslen overordnet har bidraget mellem en tredjedel og halvdelen af beredskabsopbygningen siden 9/11. Bl.a. som en konsekvens af terrortruslen råder Beredskabsstyrelsen i dag over to såkaldte HAZMAT-køretøjer, placeret i Herning og Næstved. Det er specialkøretøjer, som kan rykke ud i landet og assistere under indsatser, hvor der er mistanke om tilstedeværelse af farlige kemiske stoffer. Beredskabsstyrelsen har også etableret kriseinfo.dk, som er en internetbaseret tjeneste, hvor der gives oplysninger og vejledning til borgerne i forbindelse med konkrete kriser, som fx forureningen af drikkevandet i København i forbindelse med skybruddet i juli 2011, og vejledning til borgerne om, hvordan de skal forholde sig,

hvis noget skulle ske. Om terror står der på kriseinfo.dk's hjemmeside, at man skal bevare roen, følge myndighedernes anvisninger og i øvrigt rapportere mistænkelige forhold til politiet.¹⁵

Beredskabsstyrelsens motto er at "planlægge generelt", hvilket helt enkelt betyder, at man ikke skal fokusere så meget på terror eller på andre specifikke typer af kriser, men mere på at etablere nogle generelle mekanismer og investere i noget materiel, der kan bruges til kriser af enhver slags. Dette generelle beredskabssystem er suppleret med planer for specifikke typer af hændelser. Fx er der konkrete planer for, hvad der skal ske i tilfælde af olieforurening, terrorangreb og oversvømmelse. Beredskabsstyrelsen forklarer, at styrken i det danske beredskab netop er, at det er enkelt bygget, sikkert i drift, og at det kan håndtere alle typer af hændelser. Til forskel fra andre lande lægges der ikke så stor vægt på specifikke risikovurderinger, men derimod på at have en mere allround tilgang. Herudover er et godt aspekt ved det danske beredskab, at man kender hinanden på kryds og tværs, forklarer Beredskabsstyrelsen. Det er et lille land, og mange har været på øvelser sammen og kender derfor hinandens situation og ved, hvem der skal kommunikeres med, hvis der sker noget.

5.2 Den Nationale Operative Stab, NOST

Det danske beredskab består både af et lokalt beredskab og af et centralt nationalt beredskab. Det lokale beredskab ligger i de 12 politikredse, hvor der er etableret beredskabsstabe som tæller politiet, Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscentre samt repræsentanter fra totalforsvarsregionen, som bl.a. omfatter forsvaret og hjemmeværnet. For at supplere det lokale beredskab etableredes der i 2005 en National Operativ Stab (NOST), som ledes af Rigspolitiet. NOST'en har til formål at styrke koordinationen mellem forsvar, politi og andre civile myndigheder i tilfælde af større kriser i Danmark. Den har syv permanente medarbejdere, som kommer fra Rigspolitiet, PET, FE, Forsvarskommandoen, Beredskabsstyrelsen og Sundhedsstyrelsen. I det omfang, det er nødvendigt, kan repræsentanter fra andre myndigheder deltage i NOST'ens arbejde. Udenrigsministeriet kan eksempelvis indgå i NOST'en, hvis en given hændelse har relation til fremmede magter, eller hvis den kan påvirke Danmarks forhold til andre lande. Krisestyringen i Danmark er opbygget, så forhold, der ikke kan håndteres lokalt, kan sendes op ad stigen og inddrage stadig flere myndigheder. NOST'en træder således først til ved større hændelser, katastrofer og sikkerhedsmæssige trusler, herunder terrorhandlinger, der ikke kan løses ude i de enkelte politikredse.

¹⁵ <http://www.kriseinfo.dk/Emner/Krisetyper/Terror.aspx>

NOST'ens opgave er at skabe og opretholde overblikket over en given situation, så beslutningstagerne for de relevante myndigheder har overblik over situationen og efterfølgende kan iværksætte de nødvendige tiltag. NOST'en er ikke permanent samlet, men har et permanent sekretariat, som varetages af Rigspolitiets Nationale Operations- og Beredskabscenter (NOBC). Ifølge Beredskabsstyrelsen er etableringen af NOST'en et af de få direkte beredskabsmæssige resultater af terrortruslen mod Danmark.

Lederen af NOST'ens permanente sekretariat forklarer, at terrorisme i dag fylder rigtig meget i deres arbejde, og at terror som sådan er normaliseret, dvs. noget de helt naturligt tænker ind i deres arbejde. Terror er noget, der tænkes ind i de fleste typer af større arrangementer eller begivenheder, som når der skal afholdes fodbold VM for juniorer, når fremmede præsidenter er på besøg, eller når der afholdes store internationale møder. For ti år siden var det helt anderledes, forklarer han. Dengang fyldte terror kun en lille del af deres arbejde, hvor det i dag fylder langt størstedelen. NOST'en er ikke direkte involveret i det præventive arbejde med at forebygge terrorisme eller i det daglige politiarbejde, men står udelukkende for at koordinere mellem myndighederne, når der er behov for det. Lederen forklarer, at navnet egentlig er misvisende, idet NOST'en ikke er operativ, men koordinerende, og derfor burde hedde noget andet. NOST'en samles kun på anmodning af regeringen, og vil da involvere ca. 80 mennesker og være bemandet døgnet rundt. NOST'en har ingen erfaring med at håndtere terroraktioner, og lederen forklarer, at de eneste gange, NOST'en har været samlet, var i forbindelse med den islandske askesky og snestormen på Bornholm i 2010. De arbejder dog med den indstilling, forklarer lederen, at det ikke er et spørgsmål *om*, men *hvornår* der sker et terrorangreb. Selve terrortruslen er i øvrigt ikke noget, de tænker så meget over, da det er noget, PET tager sig af, forklarer han. En underafdeling i NOST'en er Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK), som i tilfælde af større hændelser, kriser og katastrofer står for at koordinere myndighedernes kommunikation til offentligheden. De samlede udgifter til NOST'en er i øvrigt ikke kendt af det permanente sekretariat.

5.3 Sundhedsberedskabet

Sundhedsstyrelsen vejleder kommuner og regioner i deres arbejde med at udforme beredskabsplaner på sundhedsområdet. Sundhedsstyrelsen forklarer, at de giver vejledning til kommuner og regioner, at de kommenterer på fremsendte udkast til planer, men at disse ikke som sådan skal godkendes af Sundhedsstyrelsen. I sundhedsberedskabet er der ikke noget, der eksklusivt kan knyttes til terror, da det fra et

sundhedsmæssigt perspektiv er lige meget, om en person er kommet til skade som følge af et terrorangreb eller et trafikuheld. Situationen er sådan set den samme, nemlig folk som har brug for hjælp og behandling. Sundhedsstyrelsen forklarer, at de eneste ændringer, som følger terrortruslen og terrorparagrafferne, er, at politiet har øget adgang til skadestuer efter et terrorangreb, hvilket giver dem mulighed for hurtigt at indlede en afhøring af vidner og eventuelle gerningsmænd.

Sundhedsstyrelsen forklarer videre, at 9/11 har betydet, at folk i sundhedsverdenen har fået forståelse for, at beredskabet er vigtigt. Ud over terrortruslen har konkrete begivenheder som eksempelvis H1N1, også kendt som svineinfluenzaen, været medvirkende til at sætte fokus på sundhedsberedskabet og givet myndighederne en masse praktisk erfaring på området. Terrortruslen har betydet, at folk tager beredskabet mere alvorligt, men desuden at det i dag er mere klart, hvem der gør hvad. De forskellige myndigheder ved, hvad de skal gøre, eftersom der er planer for alt, og eftersom det trænes igennem øvelser og oplæres igennem praktisk erfaring. Eksempelvis er der formuleret retningslinjer for indsatsledere, som beskriver arbejdsfordelingen mellem politiet, beredskabet og sundhedspersonalet, som alle er til stede ved en større ulykke eller katastrofe. Et andet godt aspekt ved sundhedsberedskabet er, at det sundhedsfaglige personale nu fra starten er med ved en given ulykke eller et eventuelt terrorangreb. Ved et terrorangreb eller en kemisk ulykke er det sundhedsfaglige personale med fra starten og kan dermed diagnosticere eventuelt tilskadekomne. Tidligere ville folk måske kun blive mødt af politi og brandvæsen, som blot ville have bedt folk om at holde øje med symptomer på forgiftning og efterfølgende søge egen læge.

At beredskabet fungerer bedre nu end for bare fem år siden, skyldes også, at det i stigende omfang er blevet acceptabelt at kritisere hinanden, forklarer Sundhedsstyrelsen. Det er med andre ord blevet mere legitimt at forholde sig kritisk til hinandens måder at agere på, hvilket i sidste ende gør beredskabet bedre. Denne fremvoksende kritiske kultur inden for beredskabet ses bl.a. af, at Beredskabsstyrelsen har oprettet et Institut for Beredskabsevaluering, som fx har evalueret myndighedernes indsats ved orkanerne i 1999 og 2005, fyrværkeriulykken i Kolding i 2004 og H1N1-influenzaepidemien i 2009. Sundhedsstyrelsen ved ikke, hvor meget terrortruslen har bidraget til at øge budgetterne til sundhedsberedskabet, men slår fast, at beredskabet er dyrt.

5.4 Center for Biosikring- og Beredskab, CBB

Center for Biologisk Beredskab etableredes i december 2001, men behovet for et biologisk beredskab opstod allerede to år forinden, hvorfor selve processen med at

etablere et sådant påbegyndtes. I 2008 skiftede centeret navn til Center for Biosikring- og Beredskab (CBB) for at afspejle, at det nu både arbejder med sikring og beredskab på det biologiske område. CBB er en afdeling af Seruminstitutionen, og har ifølge dem selv et omtrentligt årligt budget på 20 mio. kr.

Ifølge CBB handler biosikring om at forhindre, at farlige biologiske stoffer falder i de forkertes hænder, idet mange biologiske stoffer ikke alene kan bruges til gode formål, men også offensivt som ved et terrorangreb. Baggrunden for sikringsarbejdet er bl.a. truslen om, at biologiske materialer kan falde i terroristers og andres hænder, ønsket om at forhindre skader som følge af uheld og udslip og ønsket om at opkvalificere øvrige aktører på området. CBB arbejder også på at modvirke spredningen af biologiske våben på statsligt niveau. Arbejdets lovmæssige grundlag er en resolution i FN's Sikkerhedsråd fra 2004, hvori der stilles krav til medlemslandene om at indføre og håndhæve regler, som øger sikkerheden omkring biologisk materiale, der kan anvendes til fremstilling af biologiske våben (Resolution 1540). Biosikring betyder med andre ord, at alle virksomheder i Danmark, som arbejder med materialer, der kan bruges til at udvikle biologiske våben, skal leve op til nogle bestemte krav til sikkerheden. CBB gennemfører sikkerhedskurser for private firmaer, som arbejder med farlige biologiske stoffer, hvor de bl.a. lærer dem, hvordan de skal opbevare biologiske stoffer, og hvordan personalet i øvrigt skal forholde sig i arbejdet hermed. CBB foretager også kontrol af virksomhederne og bestemmer i sidste ende, om de kan godkendes til at arbejde med farlige biologiske stoffer. Der stilles bl.a. krav om, at virksomhederne skal have en sikkerhedsrepræsentant, som er ansvarlig for sikkerheden og som kommunikerer med CBB, og at der udarbejdes sårbarhedsvurderinger og sikringsplaner. Ifølge CBB er virksomhederne i stort omfang forstående for, at de skal sikre deres farlige biologiske stoffer. CBB besøger også universiteterne, hvor de oplyser studerende og ansatte på biologiske institutter om, hvordan de skal passe på farlige biologiske stoffer, og hvordan de skal være varsomme med at fortælle gud og hvermand om deres viden om biologiske stoffer. CBB hjælper også Erhvervs- og Byggestyrelsen i godkendelsen af firmaer, som ønsker at eksportere biologiske stoffer. CBB vurderer i øvrigt, at Danmark er langt fremme i forhold til andre lande i arbejdet med at implementere reglerne for biosikring.

CBB er også ansvarlig for at opretholde et beredskab på det biologiske område og rykker efter anmodning ud for at undersøge mistænkelige hændelser, hvilket bl.a. handler om at tage prøver og at afspærre området. Disse anmodninger kommer typisk fra politiet. CBB forklarer, at disse hændelser sjældent viser sig at involvere farlige biologiske stoffer, men at det alligevel er vigtigt at rykke ud, så folk kan følge sig trygge.

For at fastslå, om et biologisk stof er farligt, kræves en længerevarende analyseproces. Det er med andre ord ikke muligt for CBB på stedet at afgøre, om et stof er farligt eller ej. CBB tager prøver med tilbage og analyserer dem på laboratoriet. Hvis de ikke selv er i stand til at vurdere det pågældende stof, sendes det med militærfly til udlandet for nærmere undersøgelse. Hvis der er tale om et farligt biologisk stof, laves der spredningsanalyser, som er baseret på et computerprogram, som bl.a. kan afgøre, hvor stor afspærringen skal være, og hvor mange mennesker der skal evakueres. CBB beslutter også i sidste ende, hvilke modforanstaltninger der skal træffes. I arbejdet med at identificere et eventuelt biologisk terrorangreb benytter CBB sig endvidere af "bioalarm", der er et computerprogram, som følger med i ambulancekørslen, og som kan identificere, når denne fraviger fra normalbilledet.

Om risikoen for, at Danmark udsættes for et biologisk terrorangreb, forklarer CBB, at den skal tages meget alvorligt, og at der historisk set er ca. 80 kendte angreb med biologiske våben. De henviser bl.a. til brugen af biologiske våben under Første og Anden Verdenskrig, og til miltbrandbrevene i USA, som fulgte umiddelbart efter 9/11, men også til en lang række mindre angreb, hvor biologiske våben er blevet anvendt. Truslen fra biologiske våben er ikke ny, men den har dog gennemgået en kraftig udvikling inden for de seneste hundrede år, idet det i dag er muligt at lave biologiske våben ud af nye syntetiske stoffer. I dag er situationen altså, forklarer CBB, at der kommer stadig flere biologiske stoffer til verden, og at udviklingen går ekstremt hurtigt. CBB bruger en del arbejde på at følge med denne udvikling og på hele tiden at teste biologiske stoffer og vurdere deres misbrugspotentiale. At et biologisk stof er ekstremt farligt i et laboratorium, betyder nemlig ikke, at det samtidig er specielt brugbart som biologisk våben, og at det som sådan udgør en trussel, forklarer CBB. Det kan være, at det pågældende stof bliver nedbrudt af solens stråler, eller at det er ekstremt svært at distribuere, forklarer CBB. CBB mener, at deres styrke netop ligger i, at de tester disse stoffers anvendelighed som biologiske våben og ikke alene ser på, hvor farlige de er på papiret. Dette gør samtidig, at CBB ikke stiller urimelige sikringskrav til private firmaer, som har med biologiske stoffer at gøre. Udfordringen for CBB er hele tiden at holde sig opdateret i forhold til fremkomsten og farligheden af nye biologiske stoffer.

CBB forklarer, at truslen fra den biologiske terrorisme ikke alene handler om at fokusere på, hvad der historisk er sket, og hvad der er kendt af videnskaben i øjeblikket, men samtidig at tænke fremadrettet og opstille mulige scenarier, som der efterfølgende kan planlægges efter. Problemet med biologiske våben er, at de er lettere tilgængelige end andre våbentyper, og at de kan forurene store områder, forklarer

CBB. Derfor omtales biologiske våben også som "fattigmandens atombombe". Som sådan er truslen en kombination af selve sandsynligheden for deres anvendelse og de konsekvenser, som de måtte have, og som altså vurderes at være store. CBB forklarer, at kunsten er at finde en balancegang mellem at forberede sig på det værst tænkelige og samtidig ikke gøre for meget.

5.5 CBRN Institutet, CBRNI

CBRNI har en koordinerende og rådgivende rolle på tværs af de myndigheder, der er involveret i at bekæmpe og opretholde et beredskab i forhold til CBRN-terrorisme. Det kemiske beredskab (C) ligger i Beredskabsstyrelsen, hvor de bl.a. har HAZMAT-enhederne, og på Bispebjerg Hospital, hvor de har gifflinien.dk, som er en tjeneste, hvor man kan finde information om forskellige kemiske stoffer og ringe i tilfælde af mistanke om forgiftning. Det biologiske beredskab (B) ligger på CBB. Det radiologiske beredskab (R) ligger på Statens Institut for Strålebeskyttelse, som sorterer direkte under Sundhedsstyrelsen, og som tester hospitalsudstyr, tandlægeudstyr og andre apparater for strålingsfare, og som også i samarbejde med Beredskabsstyrelsen måler strålingsniveauet ved specifikke begivenheder, som fx under klimatopmødet i København. Det nukleare beredskab (N) ligger også i Beredskabsstyrelsen. CBRNI arbejder for, at enkelte institutioner, som hver især er gode inden for deres felt, også bliver gode til at arbejde sammen.

CBRNI's chef forklarer, at instituttet, ud over hende selv, består af seks medarbejdere: en biolog, en kemiker, en radiolog, en officer med en CBRN-baggrund samt en person med beredskabsfaglig baggrund og en samfundsfaglig generalist, og at det har et årligt budget på ca. 5 mio. kr.¹⁶ Institutet har intet operationelt udstyr, men arbejder kun med rådgivning og koordinering af de danske myndigheder på CBRN-området og kan eventuelt vejlede i udformningen af nye love, der specificerer, hvem der skal have adgang til potentielt farlige kemiske stoffer. Institutets rolle er bl.a. at sørge for, at myndighederne tager stilling til, om de har det rette rensningsudstyr til at håndtere et kemisk terrorangreb, om de har de rigtige procedurer, og om det er muligt at forbedre samarbejdet mellem det civile og militære beredskab på CBRN-området. CBRNI's rolle er således at bringe fokus på CBRN-terrorismen og få etableret det rigtige beredskabsniveau for området. Institutet arbejder desuden for, at Danmark er klar til at implementere EU's anbefalinger på CBRN-området. Ud af EU's 124

¹⁶ CBRNI fik i august 2011 ny chef; det er altså ikke CBRNI's nuværende, men tidligere chef, som udtaler sig til denne undersøgelse.

anbefalinger har CBRNI valgt de 20, som de enkelte EU-medlemslande selv har ansvaret for at sætte i værk, mens EU-Kommissionen har ansvaret for de øvrige. En af disse anbefalinger går ud på at vurdere, om Danmark er klar til at håndtere en større CBRN-hændelse, fx et uheld eller terrorangreb med kemiske stoffer. CBRNI's chef ser gerne en videreudvikling af instituttets naturvidenskabelige kompetencer, hvor disse suppleres af yderligere kræfter til at indgå i den politiske beslutningsproces, som er afgørende i forhold til at påvirke CBRN-beredskabet.

6. Analyse og diskussion

I det efterfølgende vil der blive fremdraget nogle overordnede analytiske perspektiver over dansk terrorbekæmpelse. Analysen dækker både overordnede tendenser og karakteristika og specifikke dele af terrorbekæmpelsen. I slutningen af kapitlet sættes der fokus på den somaliske befolkningsgruppe i Danmark for bedre at kunne analysere, hvordan regeringens handlingsplan mod radikalisering fungerer i forhold til et konkret problem.

6.1 Terror og terrortruslen

Mange af de interviewede aktører forklarer, at de ikke betragter sig selv som eksperter på terrorområdet, og at det er efterretningstjenesten, som tager sig af det med terror og terrortruslen. I forlængelse heraf er der mange forskellige opfattelser af, hvad der forbindes med terror. Denne mangfoldighed er bl.a. tydelig i relation til radikalisering, som forskellige aktører typisk forbinder noget forskelligt med, ligesom de har forskellige opfattelser af, hvordan den bedst forebygges eller modarbejdes. Ikke desto mindre er alle enige i, at der skal gøres noget for at bekæmpe terrorisme. Udtryk som "alle er jo enige i, at terror skal bekæmpes", og "noget skal der jo gøres" er karakteristiske for feltet. Der er derimod få, som stiller spørgsmål ved, om der gøres for meget, eller om det der nu gøres, også er det rigtige. Overordnet er det altså ikke den store selvrefleksion, herunder evnen til at være selvkritisk, som præger aktørerne på terrorbekæmpelsesfeltet. Disse karakteristika kan dog tilsvarende siges at gælde store dele af terrorismeforskningen, der igennem flere år har været præget af metodiske problemer, mangelfuld primær empiri og svingende kvalitetssikring (Ranstorp 2009; Sluka 2009).

Det er bemærkelsesværdigt, at terrortruslen på mange måder tages for givet, og at folk på terrorbekæmpelsesfeltet ikke stiller spørgsmål hertil. Terrortruslen optræder som et naturaliseret fænomen, som folk ikke tænker nærmere over, og som blot udgør et grundvilkår for deres arbejde (jf. Erslev Andersen 2008). Det er yderligere karakteristisk for terrortruslen, at den af aktørerne på feltet opleves som generel, ukonkret og diffus, hvilket til dels hænger sammen med den måde, efterretningstjenesterne definerer og beskriver den på. I den seneste trusselsvurdering fra CTA fra december 2010 fastslås det eksempelvis, at der er en alvorlig terrortrussel mod Danmark, og at terrorangreb kan finde sted "uden at der på forhånd ligger efterretningsmæssige indikatorer, det vil sige uden varsel." (PET 2010). Det eneste, der specifikt nævnes som værende særligt udsat, er "personer og lokaliteter med tilknytning til tegningesagen." Eksistensen af

en generel terrortrussel, hvor terror i princippet kan ske hvor og når som helst, har den konsekvens, at det bliver svært for aktørerne på terrorbekæmpelsesfeltet at handle konkret. Når man nu ikke har en konkret trussel mod noget specifikt, bliver aktørerne på terrorbekæmpelsesfeltet med andre ord nødt til at gøre noget tilsvarende generelt og uspecifikt. Eksempelvis arbejdes der på forebyggelsesområdet bredt med demokratifremmende og integrerende initiativer, som ikke nødvendigvis har noget med terrorisme at gøre. Det samme gælder for mange andre dele af terrorbekæmpelsen, hvor sikkerhedskrav, beredskabsplanlægning og beredskabsopbygningen er tilsvarende bredt anlagt. Nogle aktører forklarer da også åbent, at det er svært at vide præcis, hvad de skal gøre i forhold til en trussel, som er så løst defineret og ukonkret, og som der er relativt få praktiske erfaringer med her i Danmark. Samtidig har aktørerne på terrorbekæmpelsesfeltet dog stor tillid til PET og forventer, at hvis der er en konkret trussel mod dem eller deres sektor, så vil PET informere dem og altså give dem helt specifik information om terrortruslen.

Eksistensen af en generel terrortrussel er ikke unik for Danmark, men afspejler en tendens, der også kan observeres i andre lande. I en amerikansk sammenhæng er myndighedernes måde at tale om terrortruslen på som eksempelvis "høj", "lav" eller "vedvarende" blevet kritiseret for at være for upræcis og for at lide af "sandsynlighedsforsømmelse" (Mueller and Stewart 2011). Pointen er, at snarere end at tale om terrortruslen i disse meget brede formuleringer burde de amerikanske myndigheder mere præcist angive, hvad den reelle sandsynlighed er for et terrorangreb. Kritikken har bl.a. sit ophav i det forhold, at den private amerikanske forsikringsbranche udmærket er i stand til at lave beregninger over risikoen for terror, når de udformer terrorforsikringspolicer. Noget lignende kunne der argumenteres for i en dansk sammenhæng, hvor private forsikringsfirmaer også tilbyder terrorforsikringer (jf. Økonomi og Erhvervsministeriet 2008).

Den ukonkrete og allestedsnærværende terrortrussel sætter de brede rammer for arbejdet med terrorbekæmpelsen, men når aktørerne forklarer om deres arbejde, er det meget lidt af det, som handler om terrorisme. Det handler derimod ofte om regler og bureaukrati. Når de enkelte aktører forklarer, hvorfor de gør, hvad de gør, er det typisk med reference til, at de har ansvaret for at implementere regeringens beslutninger eller regler, som findes i EU eller FN, der spiller en meget vigtig rolle for den danske terrorbekæmpelse. Udfordringen er at få iværksat disse beslutninger og regler så hurtigt og godt som muligt og undgå at få anmærkninger af eksempelvis EU's kontrollører. Terrorbekæmpelsesfeltet er præget af en stor grad af bureaukratisk professionalisme, hvor de enkelte medarbejdere finder stor stolthed i at gøre, som

det forventes af det politiske og administrative system. Flere aktører har eksempelvis fundet det vigtigt at fremhæve, at "Danmark er langt fremme" i forhold til andre EU-lande i arbejdet med at implementere EU-regler på terrorbekæmpelsesområdet. Tilsvarende, hvis de ikke lever op til reglerne, er bekymringen typisk, at Danmark kan få anmærkninger af EU, hvilket udgør et forvaltningsmæssigt problem snarere end et problem i forhold til bekæmpelsen af terrorisme.

Den bureaukratiske rationalitet afspejler, at terrorbekæmpelsesfeltet ikke kun handler om at bekæmpe terror, men også om politiske og økonomiske interesser og om at forsvare og eventuelt udbygge karrierer og arbejdspladser. Terrortruslen bliver her en vigtig kapitalform, hvor det at være truet af terror kan afgøre den institutionelle vækst. Feltet præget af en form for "terror-misundelse" (Zulaika 2010), idet nogle aktører misunder andre sektorer, hvor terrortruslen vurderes at være større. For mange terrorbekæmpelsesaktører handler det altså i høj grad om at forsvare deres eksistens og legitimitet på feltet. Ønsket om institutionel vækst og de interesser, som er forbundet hermed, er ikke unikke for den danske terrorbekæmpelse, men karakteriserede eksempelvis også terrorbekæmpelsen i DDR (Sørensen 2006) og den amerikanske terrorismeforskning (Zulaika and Douglass 1996).

At terrorbekæmpelse handler om andet end terror, afspejles også i relation til de private aktører. De private aktører har ikke spillet en central rolle i denne undersøgelse, men flere af de offentlige myndigheder, som regulerer de private firmaer i forhold til sikkerhed og beredskabsplanlægning, forklarer dog typisk, at de private firmaer i stort omfang ønsker at leve op til reglerne for at kunne drive deres forretning videre. De forklarer også, at de private firmaer ikke prioriterer det med sikkerhed så højt, som man måske kunne ønske, men at de trods alt typisk lever op til reglerne. Private firmaer er altså interesserede i deltage i terrorbekæmpelsen, ikke primært for at bekæmpe terror, men for at efterleve statens regler på området og for at kunne drive deres forretning videre. Private firmaer deltager altså i kampen mod terror, men ser sig også til dels som ofre for statens regler på området (Petersen 2008). Et eksempel herpå er de danske havne, som lever op til reglerne for den maritime sikring, ikke så meget fordi de er bekymrede for terrorisme, men for at kunne deltage i den internationale kommercielle skibstrafik og dermed tjene penge.

6.2 Mangel på overblik og indblik i praksis

Terrorbekæmpelsen er karakteriseret ved de mange initiativer og ved, at ingen helt har overblik over det samlede felt. Som det fremgår af denne rapport, er rigtig meget sat

i verden for at bekæmpe terrorisme. Flere aktører og andre tiltag kunne være tilføjet, eksempelvis forsvaret og krigen i Afghanistan, eller Udenrigsministeriet og dansk udviklingspolitik. Pointen er dog den, at terrorbekæmpelsen beskriver et felt, som er vokset eksplosivt siden 9/11. Enkelte initiativer var allerede på bedding før 9/11, fx arbejdet med den maritime sikring og sikkerheden i lufttrafikken, men udviklingen fik for alvor fart på efter terrorangrebene i USA og især efter terrorbomberne i Spanien i 2004 og i England i 2005.

Terrorbekæmpelsen kan ses som værende opbygget i en stemning af krise (Erslev Andersen 2010) eller tilstand af generel frygt i befolkningen (Kaspersen 2008), hvor de enkelte sektorer efterfølgende har fokuseret på at gøre noget inden for deres eget felt, og hvor overblikket og de tværgående hensyn eller problemer i et vist omfang er blevet tilsidesat. Til forskel fra eksempelvis USA findes der i Danmark ikke et centralt regeringsorgan, som koordinerer terrorbekæmpelsen. Udenrigsministeriet udgiver en årlig redegørelse for terrorbekæmpelsen og rapporterer også til FN om, hvordan det går med implementeringen af de internationale regler for terrorbekæmpelse i Danmark. Dette arbejde med at skabe en vis form for overblik og analyse af det samlede felt er dog i stort omfang ukendt af de enkelte aktører. Det danske terrorbekæmpelsesfelt er samtidig relativt lille, hvilket betyder, at de enkelte medarbejdere typisk kender hinanden på kryds og tværs. Derfor formår de enkelte aktører i et vist omfang at koordinere og diskutere generelle tendenser og problemer i terrorbekæmpelsen. Eftersom disse tværgående diskussioner og den praktiske koordinering ikke er formaliseret, handler det dog i høj grad om personlige kontakter og om, hvem der nu af personlige grunde formår at arbejde sammen. Et studie af den svenske terrorbekæmpelse har på lignende vis påpeget et problem med manglende koordination og overblik, eftersom de statslige myndigheder har en tendens til at holde vigtig viden for sig selv og generelt kunne blive bedre til at koordinere deres aktiviteter (Norell 2005).

Det manglende overblik og fraværet af en central myndighed hænger sammen med princippet om sektoransvaret. Langt de fleste aktører vurderer, at sektoransvaret er en god måde at fordele ansvaret i forhold til terrorbekæmpelsen. I bund og grund handler det om, at folk, der har ansvaret for en sektors daglige drift, også er ansvarlige for selv samme sektor, hvis der skulle ske et terrorangreb. Det er således aktører, der har indgående kendskab til sektoren, der står for det terrorbekæmpende arbejde. Den decentrale opbygning med fokus på brugen af den sektorbestemte viden gør dog samtidig, at der er stor variation i måden, hvorpå de enkelte sektorer vurderer og arbejder med terrorbekæmpelse. I forhold til sikkerhed og beredskabsplaner er der eksempelvis nogle sektorer, som vurderer terrortruslen anderledes, og som gør mere

ud af det end andre sektorer. Dette handler ikke om selve terrortruslen, men typisk om, at de enkelte medarbejdere vurderer terrortruslen forskelligt.

Flere aktører har da også efterlyst oprettelse af et centralt organ, som bestemmer, hvad der eksempelvis skal sikres imod, og som angiver sikringsniveauet, så det ikke er op til de enkelte sektorer at vurdere. Et sådan organ ville ikke alene sikre en mere ensartet tilgang til sikkerhed og beredskabsplanlægning, men ville samtidig kunne hjælpe med eksempelvis sårbarhedsvurderinger, hvilket for mange ministerier er en stor udfordring. Endelig kunne et centralt organ sikre, at der tænkes strategisk på tværs af de enkelte sektorer. I stedet for at etablere et egentligt statsligt organ har flere aktører peget på, at ansvaret for at koordinere terrorbekæmpelsen kunne placeres hos Beredskabsstyrelsen eller PET, der deltager i nærmest alle aspekter af terrorbekæmpelsen. Hvor der altså ikke officielt og institutionelt findes et organ, der koordinerer den danske terrorbekæmpelse, er PET tilsyneladende i praksis bindeled mellem de mange terrorbekæmpende aktører og institutioner. Hvor det for udenforstående kan være svært at danne sig et overblik over de mange terrorbekæmpende aktører og over, hvem der gør hvad og hvordan, kan det altså fra PET's perspektiv godt se helt anderledes overskueligt ud.

Til trods for, at terrorbekæmpelsen i vid udstrækning bygger på lokal viden i de enkelte sektorer, er den i et vist omfang præget af mangel på indblik i, hvordan den fungerer i praksis. Flere aktører har peget på, at reglerne og lovene ser fine ud på papiret, men at de ikke fungerer i praksis. Som i eksemplet med toldernes jagt på kontanter og kampen mod terrorfinansiering mere generelt er det svært for myndighederne i praksis at bekæmpe terrorisme. Den maritime sikring har også i praksis sine begrænsninger, idet fokus kun er på skibe af en vis størrelse. Hvis man som terrorist ønsker at gennemføre et terrorangreb på et skib, kan man jo blot udvælge sig et, som ikke er omfattet af sikkerhedskravene. Godt nok ville der så være tale om et mindre skib, men effekten, herunder folks frygt, kunne sagtens vise sig at være præcis lige så stor, som hvis der var tale om et større skib. Flere af de interviewede aktører har da også åbent forklaret, at det egentlig ikke er deres opgave at sætte sig ind i, hvordan reglerne og lovene fungerer i praksis, eller at de simpelthen ikke ved det.

6.3 Ingen kender prisen for terrorbekæmpelsen

Mens både staten og danskerne i almindelighed normalt er ret optagede af, hvad tingene koster, gælder der tilsyneladende andre regler for terrorbekæmpelsen. Der er tilsyneladende ingen, der ved, hvor meget den samlede danske terrorbekæmpelse

koster. Dette skyldes for det første det manglende overblik. For det andet skyldes det, at feltet generelt set ikke er så fokuseret på, hvad terrorbekæmpelsen koster. De enkelte aktører har typisk forklaret, at det er svært at sætte tal på, og at det aldrig er noget, de er blevet bedt om at forholde sig til. Rigsrevisionen oplyser da også, at omkostningerne ved terrorbekæmpelsen ikke er noget, de har fokuseret på, hvilket vidner om, at dette regnestykke heller ikke prioriteres fra politisk hold.

For det tredje skyldes det, at meget er hemmeligt. Fx er det ikke muligt at få at vide, hvor mange ressourcer PET tilføres. Ifølge deres egen beretning for årene 2008 til 2010 har de et årligt budget på 800 mio. kroner – 400 mio. til personale og 400 til materiel m.m. (PET 2011). PET laver imidlertid meget andet end terrorbekæmpelse, bl.a. kontraspionage, efterforskning af organiseret kriminalitet samt personbeskyttelse, hvilket gør det umuligt for en udenforstående at vurdere, hvor stor en del af tjenestens ressourcer der så bruges på terrorbekæmpelse. Til forskel fra PET er FE's budget rent faktisk offentligt tilgængeligt, men hvor stor en del af den halve milliard, som tjenesten tilføres årligt, der så går til terrorbekæmpelse, er ikke offentligt kendt. Herudover er store dele af den danske terrorbekæmpelse præget af en form for hemmelighedskultur, hvor folk i udgangspunktet er meget skeptiske i forhold til at fortælle, hvad de laver, herunder hvor meget det, de så helst ikke taler om, koster. I forlængelse heraf er mange af de private aktører, som er underlagt regler på sikkerhedsområdet, og som står for at implementere terrorbekæmpelsen i praksis, som fx DSB, meget tilbageholdende med at tale om, hvad de gør for at beskytte deres kunder og anlæg mod terror. Det er de ikke alene, fordi de ikke vil spille med åbne kort over for terroristerne, men også fordi den megen tale om terror og sikkerhed har vist sig at være dårlig for forretningen.

For det fjerde er det svært for mange af de institutioner og medarbejdere, som ikke arbejder udelukkende med terrorbekæmpelse, nøjagtigt at sige, hvor stor en del af deres tid, og altså hvor mange ressourcer, de bruger på terrorbekæmpelse. Den ene dag arbejdes der eksempelvis på at formulere en bekendtgørelse på sikkerhedsområdet, og den næste dag laves der noget helt andet, der ikke har med terror at gøre. Med andre ord udføres der arbejde, ikke alene på statsligt niveau i de enkelte ministerier og styrelser, men også på mange andre niveauer, som fx i kommunerne, som har med terrorbekæmpelse at gøre, men som ikke har nogen selvstændig budgetpost og så at sige falder ind under det almindelige budget.

For det femte er det danske beredskab ikke opbygget til alene at håndtere et terrorangreb, men derimod konsekvenserne af enhver katastrofe, om det så drejer sig om

olieforurening, oversvømmelser på grund af klimaforandringer, islandske askeskyer, bornholmske snestorme eller influenzaepidemier af forskellig oprindelse. Spørgsmålet om, hvad terrorberedskabet koster, og hvor stor en del af beredskabsopbygningen der er drevet frem af terrortruslen, er med andre ord umuligt at svare på. Der kan dog ikke herske tvivl om, at terror har været en drivende kraft i forhold til at tilføre beredskabet flere midler. Problemet med at afgøre hvor stor en del af beredskabet, der er opbygget som en konsekvens af terror, hænger sammen med et mere grundlæggende problem med at definere og afgrænse terrorbekæmpelsen. Mange af statens tiltag inden for terrorbekæmpelsen kan nemlig udmærket klassificeres som noget helt andet, som tjener et andet formål, og som måske er dækket af andre budgetposter. Fx kan mange af de tiltag, som gennemføres i antiradikaliseringens navn også fremlægges som integrationsfremmende. På tilsvarende vis kan penge, der bruges på antiradikaliseringensinitiativer i den tredje verden, både betragtes og opgøres som terrorbekæmpelse, som udviklingsbistand, der går til at hjælpe fattige mennesker, som demokratifremmende eller måske som noget helt fjerde. Alene det at afgøre, hvad der hører med til terrorbekæmpelse, og hvad der falder udenfor, kan altså i sig selv være til debat, og det afhænger ofte af, hvem og i hvilken sammenhæng der spørges. Skal krigen i Afghanistan, som skønnes at koste mellem 1 og 2 mia. kr. om året (Information 2010), eksempelvis regnes med? Skal andre dele af forsvaret, som har et årligt budget på ca. 22 mia. kr., også regnes med?

For det sjette er det svært at svare på, hvad terrorbekæmpelsen koster, da vi ikke alene finansierer den som skatteydere, men samtidig som forbrugere. Når vi fx skal ud og flyve, betaler vi lidt mere for vores billetter, idet de enkelte lufthavne sender regningen for den øgede security på lufttrafikken videre til den enkelte forbruger. På lignende vis bliver mange forbrugsvarer en lille smule dyrere på grund af den øgede sikkerhed på det maritime område. Som beskrevet tidligere barsler EU med en skærpelse af den måde, hvorpå danske havne implementerer reglerne for den maritime sikring. Dette vil øge havnenes udgifter betragteligt, hvilket i sidste ende betyder, at vores forbrugsvarer bliver endnu dyrere, da havnene blot sender regningen videre til forbrugerne.

For det syvende er den samlede regning over, hvad terrorbekæmpelsen koster, et kompliceret regnestykke, da staten ikke alene har udgifter, men også mindre indtægter, som når statslige myndigheder gennemfører sikkerhedskurser for medarbejdere inden for transportbranchen eller konfiskerer penge i henhold til loven mod hvidvaskning og finansiering af terror. Siden oktober 2008 har tolderne således sat ca. 7 mio. kr. ind på statens konto, hvor langt størstedelen dog ikke har drejet sig om terror, men om hvidvaskning og inddrivelse af gæld til det offentlige. Endelig er der en afledt

samfundsmæssig regning ved dansk terrorbekæmpelse, som er svær, hvis ikke umulig at fastlægge. Den øgede security i lufthavnene har nemlig betydet, at folk bruger længere tid på transport i stedet for at arbejde, hvilket påvirker samfundets effektivitet og produktivitet i negativ retning.

6.4 Cost-benefit-analyse af terrorbekæmpelsen?

Regnestykket over udgifter til terrorbekæmpelsen burde yderligere suppleres med en vurdering af, hvor store besparelser der ligger i at forhindre terrorangreb og i at integrere flygtninge og indvandrere bedre, end det er tilfældet i dag. På baggrund heraf ville det være muligt at foretage egentlige cost-benefit-analyser, som det bl.a. er blevet gjort for den amerikanske terrorbekæmpelses vedkommende. Den samlede regning for amerikanernes terrorbekæmpelse siden 9/11, eksklusiv krigene i Irak og Afghanistan, vurderes at være over 1000 mia. dollars (Mueller and Stewart 2011). For at den amerikanske terrorbekæmpelse så at sige er pengene værd, skal der afværges, hvad der svarer til et 9/11 om året, eller fire gange udgifterne i forbindelse med det fejlslagne bombeattentat på Times Square i New York 1. maj 2010 – om dagen (ibid.). Aktører på det danske terrorbekæmpelsesfelt har under denne undersøgelse typisk påpeget absurditeten i sådanne regnestykker, eftersom det ikke alene handler om materielle skader og økonomiske konsekvenser, men også om menneskeliv og om at passe på demokratiet, forklarer de. Det er altså ikke cost-benefit-tankegangen, som vi bl.a. kender det fra miljøområdet eller sundhedspolitikken, der karakteriserer terrorbekæmpelsen. Regnestykket er rigtig nok spekulativt, men hvis det alene handlede om at redde menneskeliv, ville mange af de penge, der bruges på terrorbekæmpelse, dog nok vise sig at være bedre anvendt på at fremme trafiksikkerheden, styrke kræftforskningen, gennemføre rygestopkampagner eller tilbyde gratis ernæringsvejledning og fitness til dem, der nu måtte have lyst til det. Risikoen for at dø eller komme til skade ved et terrorangreb i Danmark er nemlig stadig så mikroskopisk lille, at det ville give meget mere mening at bekymre sig mere om noget af det, der er virkeligt farligt, og som vi rent statistisk dør af.

Det manglende økonomiske fokus har bl.a. den konsekvens, at aktørerne på terrorbekæmpelsesfeltet bliver nødt til at finde en balancegang mellem at "gøre noget" og samtidig "ikke skyde gråspurve med kanoner". Det er altså folks sunde fornuft snarere end en stram økonomisk styring, der præger terrorbekæmpelsesfeltet. Indsatsen på antiradikaliseringsområdet har tiltrukket sig en del opmærksomhed i medierne, men set i lyset af, hvor mange penge der bruges på andre dele af terrorbekæmpelsen, drejer det sig om et relativt beskedent beløb. I udgangspunktet følger der ingen statslige

midler med handlingsplanen mod radikaliserings, som derimod typisk kræver, at de medvirkende aktører selv finder midlerne, fx i deres almindelige budgetter eller ved at søge eksterne midler i puljer og fonde.

Når det nu ikke er cost-benefit-analyser, der præger terrorbekæmpelsen, hvordan tilføres den så midler? Til forskel fra andre lande, hvor myndighederne fremlægger antallet af arresterede terrorledere, dræbte terrorister eller summen af konfiskerede terrorpenge, offentliggør de danske myndigheder ikke sådanne statistikker eller publikationer. Regeringens årlige redegørelse for, hvordan det går med indsatsen mod terror, opsummerer kort terrortruslen, og hvad staten gør på terrorbekæmpelsesområdet, men rummer ingen konkrete tal og statistikker. Terrorbekæmpelsens effektivitet og legitimitet refererer i langt større omfang til et samspil mellem terrorbekæmpende myndigheder og medierne, hvor viden om terrorrelaterede anholdelser og retssager bringes til offentlighedens kendskab. I slutningen af december 2010 blev fire personer anholdt af politiet, mistænkt for at forberede et terrorangreb mod JP/Politikens Hus på Rådhuspladsen i København, og siden har offentligheden fået kendskab til en række terrrorsager: i juni 2011 blev somalieren Muhedin Mohamed Geele erklæret skyldig i forsøg på terror i forbindelse med overfaldet på tegneren Kurt Westergaard; i maj blev tjentjeneren Lors Dukajev ligeledes erklæret skyldig i forsøg på terror mod Jyllands-Posten i forbindelse med eksplosionen på et toilet på Hotel Jørgensen i København; og i juni blev den 72-årige Anton Nielsen fra "Horserød-Stutthof Foreningen" dømt skyldig i at have forbrudt sig imod loven om finansiering af terror ved at have sendt ca. 17.000 kr. til den palæstinensiske militante bevægelse PFLP. Ikke alle sager er endnu afsluttede, men de markerer dels, at terrortruslen skal tages alvorligt, dels at den danske terrorbekæmpelse har fungeret ganske godt. Disse retssager og aktioner kommunikerer således, at vi har nogle myndigheder, som tager hånd om terrorproblemet, og at pengene til terrorbekæmpelse som sådan er godt givet ud.

En anden vigtig faktor i tilførslen af midler til terrorbekæmpelsesfeltet er utvivlsomt politiske hensyn, hvor det giver god mening at bruge penge på terrorbekæmpelse, og det kan være tilsvarende politisk risikabelt at argumentere for, at vi bruger for mange penge herpå. Hvis der ikke sker noget, kan politikerne jo altid sige, at pengene er givet godt ud, og hvis der sker noget, så kan de sige, at de har gjort en masse, og så samtidig bede om flere penge. Det er en tilsvarende risikabel strategi at argumentere for, at der bruges for mange penge på terrorbekæmpelse, hvis der nu skulle ske noget. Politikerne har altså i et vist omfang brug for at gøre noget, fordi den brede befolkning er bekymret for terror og i et eller andet omfang forventer, at myndighederne gør noget. Flere af de terrorbekæmpende myndigheder har da også den klare opfattelse,

at penge næsten altid kommer efter spektakulære terrorretssager eller anholdelser, og når medierne og befolkningen altså har fokus på terror, og aldrig før noget sker, hvor der altså ikke er den samme opmærksomhed.

6.5 Evalueringer af terrorbekæmpelsesfeltet

I forlængelse af det manglende overblik over den samlede regning er det værd at bemærke, at terrorbekæmpelsen er et af de få områder, som ikke er udsat for konstante evalueringer og løbende monitorering, hvilket ellers efterhånden præger store dele af den offentlige administration. Den eneste del af den danske terrorbekæmpelse, som er underlagt ekstern evaluering, er indsatsen på antiradikaliseringområdet. Herudover har Justitsministeriet i 2010 stået for en slags selvevaluering af myndighedernes erfaringer med terrorpakkerne, og konkluderer bl.a. på baggrund af udtalelser fra Rigsadvokaten, Rigspolitiet og PET, at der generelt er positive erfaringer hermed (Justitsministeriet 2010).

Handlingsplanen mod radikaliserings er på mange måder en forvaltningsmæssig stor præstation. Hvorvidt den også i praksis opfylder formålet med at modarbejde ekstremisme og fremme det demokratiske samfund, er langt sværere at svare på. Der er endda kritikere, som mener, at den bredt anlagte handlingsplan kan være direkte skadelig i forhold til at fremmedgøre en stor gruppe af unge muslimer (Lykke Nielsen 2009) og som sådan illustrerer, hvordan terrorbekæmpelsen i visse tilfælde kan være en selvopfyldende profeti (jf. Zulaika 2009). Allerede tidligt i forløbet med handlingsplanen blev den genstand for ekstern evaluering. Konsulentfirmaet COWI, som har stået for denne evaluering, har i sommeren 2011 færdiggjort en midtvejsanalyse af handlingsplanen og konkluderer, at den i stort omfang har været en succes (COWI 2011). COWI understreger dog samtidig vanskeligheden af at vurdere, i hvilket omfang handlingsplanens to overordnede formål er blevet opfyldt, hvilket skyldes, at handlingsplanen endnu er i sin tidlige fase, og at der er meget langt fra de enkelte konkrete initiativer til de helt overordnede målsætninger. Evalueringen er i stort omfang baseret på de medvirkende aktørers egne vurderinger af, om det går godt eller skidt med de initiativer, som de er ansvarlige for. Som sådan er evalueringen ikke en analyse af handlingsplanens faktiske resultater, men præsenterer snarere de medvirkendes subjektive vurdering af deres eget arbejde og skal ifølge evaluatoren tages med "visse forbehold" (COWI 2011: ii). Handlingsplanens positive evaluering beror på, at dens implementerende aktører mener, at det er lykkedes at opbygge deres viden om radikaliserings og at etablere samarbejde på tværs af myndighederne, der er med i handlingsplanen, at der er blevet udarbejdet undervisnings- og informationsmate-

riale om radikaliserings, at der er blevet afholdt informationsmøder og kurser, samt at der er blevet udviklet redskaber til identifikation af bekymrende adfærd blandt unge (COWI 2011: ii).

Der er ingen tvivl om, at regeringens handlingsplan mod radikaliserings er ambitiøst anlagt, og at der er blevet brugt megen tid, ressourcer og energi på at få den implementeret. Alene det at koordinere indsatserne mellem de mange involverede institutioner er en stor bureaukratisk udfordring. Handlingsplanen er en administrativ udfordring, og samarbejdet mellem de mange involverede aktører har taget tid og energi at få på plads. Flere af de involverede aktører, som er blevet interviewet i forbindelse med denne undersøgelse, påpeger dog, at det er svært at vurdere, om eller hvordan det forebyggende arbejde egentlig virker. Denne pointe bekræftes i COWI's evaluering: "Grundlæggende er det svært at vurdere omkostningseffektiviteten af initiativerne. Dels fordi der ikke foreligger præcise oplysninger om deres omkostninger, idet store dele af indsatsen finansieres inden for ministeriernes eksisterende finansielle rammer, dels fordi det er vanskeligt at måle, om denne form for forebyggende arbejde virker. Alligevel er det evaluators vurdering, at der er et rimeligt forhold mellem de ressourcer, som er brugt, og de resultater, der er opnået." (COWI 2011: v). Som det fremgår af COWI's evaluering, er det altså ikke muligt at måle, hvor meget handlingsplanen reelt koster, og om den har en effekt i forhold til at modvirke radikaliserings og forebygge terrorisme. I forbindelse med offentliggørelsen af midtvejsevalueringen pointeredes det imidlertid både på Venstres og Undervisningsministeriets hjemmeside, at evalueringen fastslår, at handlingsplanen virker, og at Danmark er langt fremme på den internationale scene i kampen mod radikaliserings. For nogle af de medarbejdere, som arbejder med antiradikaliserings, opleves den løbende evaluering dog ofte som kontrol og som generende i det daglige arbejde.

6.6 Viden og evidens i terrorbekæmpelsen

I forlængelse af den manglende evaluering bygger dansk terrorbekæmpelse i stort omfang heller ikke på forskning eller dokumenterede effekter af specifikke politikker eller sikkerhedsiltag på terrorbekæmpelsesområdet. Meget terrorbekæmpelse bygger ikke på konkret empiri eller data, men bl.a. på medieskabte worst case-scenarier (Erslev Andersen 2002; Mueller 2006). Dette er ikke alene et dansk fænomen, men kan også konstateres for andre landes terrorbekæmpelse (Spencer 2006). I Storbritannien, som Danmark har skelet meget til i designet af den danske terrorbekæmpelsesstrategi, har regeringen netop offentliggjort en evaluering af deres indsats på antiradikaliseringsområdet. Deres konklusion er, at der er blevet spildt en masse penge på tiltag, for

hvilke der ikke kan dokumenteres nogen som helst effekt (UK Home Department 2011). Herudover har der ikke været en systematisk evaluering og kontinuerlig monitorering af antiradikaliseringsskemaerne, hvilket får myndighederne til at prioritere udviklingen af en metode til bedre at kunne måle og veje effekterne af deres terrorbekæmpelsesstrategi. I forlængelse heraf er den britiske forebyggelsesstrategi blevet kritiseret for mest af alt at være integrationsprojekter og for ikke at blive bedømt ud fra objektive succeskriterier (Bartlett et al. 2010).

Som i Storbritannien føres der altså heller ikke i Danmark bevis for, at specifikke tiltag på terrorbekæmpelsesområdet har en dokumenteret effekt. Internationale undersøgelser har vist, at krige, der startes i terrorbekæmpelsens navn, sjældent fører til et fald i terror, og at sikkerhedsforanstaltninger på et område enten har en meget lille effekt eller blot skubber terroren hen på andre områder (Spencer 2006). Samtidig kan man jo ikke konkludere, at når der ikke sker noget, så skyldes det nødvendigvis specifikke terrorbekæmpende tiltag. I princippet kunne det jo lige så godt skyldes en masse andre faktorer, som fx at terroristerne blot sparer op og venter på at gennemføre et større spektakulært angreb, eller at de forsøger at lulle myndighederne ind i falsk tryghed for derved lettere at kunne gennemføre deres planer. Et studie af det amerikanske politis deltagelse i terrorbekæmpelsen påpeger på tilsvarende vis, at der gøres rigtig meget af politiet på flere forskellige niveauer, men at der ikke foregår nogen systematisk evaluering af, om det rent faktisk virker (Lum et al. 2009).

At politikker på terrorbekæmpelsesområdet i stort omfang ikke er evidensbaserede, skyldes ikke alene, at viden om effektiviteten af terrorbekæmpende tiltag ignoreres af politikerne og bureaukratiet, men også i høj grad, at den type af forskningsbaseret viden simpelthen ikke findes. En anden forklaring er, at terrorbekæmpelse jo i sin natur søger at forhindre noget, som endnu ikke er sket, og at der derfor ikke findes nogen solide data, hvorpå terrorbekæmpelsen kan bygge. Kombinationen af en løst defineret og allestedsnærværende terrortrussel, princippet om sektoransvaret og den manglende centrale styring samt manglende empiriske erfaringer og videnskabelige studier leder til en terrorbekæmpelse, som i stort omfang bygger på mere eller mindre subjektive forestillinger om, hvad terrorister kan finde på i fremtiden. Som en afspejling af, at terrorbekæmpelsen ofte bygger på løst definerede scenarier for fremtiden snarere end på historiske data og evidens, er den udbredte opfattelse blandt de interviewede aktører, at deres arbejde ikke udgør "en eksakt videnskab", men mere at betragte som en "forsikring", som man bliver nødt til at tegne, men ikke håber finder anvendelse.

6.7 Forebyggelse af radikaliserings blandt somaliere

For at give et bedre indblik i, hvordan regeringens handlingsplan mod radikaliserings fungerer i praksis, vil der i det efterfølgende blive stillet skarpt på radikaliserings blandt somaliere i Danmark samt på myndighedernes håndtering heraf. Herigennem er det muligt at analysere, hvordan en del af den danske terrorbekæmpelse fungerer i praksis og opleves i lokalsamfundene. Valget af den somaliske befolkningsgruppe som eksempel skyldes dels den megen opmærksomhed, der har været på radikaliserings blandt somaliere i Danmark (se fx Taarnby and Hallundbaek 2010) og det øvrige Vesten (se fx Harnisch 2010; Menkhaus 2009, 2011; Pantucci 2009), dels det forhold, at det somaliske samfund selv har været ganske aktivt i arbejdet med at forebygge radikaliserings blandt deres egne unge. Analysen bygger på interviews med repræsentanter for en somalisk forening, som er aktiv i Danmark i arbejdet med udvikling og humanitær bistand i Somalia og med at forebygge radikaliserings blandt somaliere bosat i Vesten, samt på interviews og samtaler med en række andre herboende somaliere, som jeg har foretaget igennem de seneste ti år. Foreningen og dens repræsentanter er ikke valgt tilfældigt, men repræsenterer en del af det somaliske foreningsliv i Danmark, som har arbejdet konkret med at forebygge radikaliserings, og som har konkrete erfaringer med handlingsplanen mod radikaliserings. Herudover bygger analysen på deltagelse i en international konference om radikaliserings blandt somaliere bosat i vestlige lande¹⁷ samt på tidligere forskning, hvor jeg har arbejdet med somaliske forhold, bl.a. med returnmigration, pengeoverførsler og identitetsdannelse blandt somaliere i vestlige lande (Hammond et al. 2011; Hansen 2010, 2009, 2008, 2007a, b, 2004, 2012; Hansen et al. 2002; Kleist and Hansen 2005).

Der er ca. 17.000 somaliere i Danmark. De fleste har været i landet siden begyndelsen af 90'erne, hvor borgerkrigen brød ud i den sydlige og centrale del af landet (Kleist 2003, 2004, 2006). Kort fortalt er Somalia i dag opdelt i tre forskellige områder: Somaliland, Puntland og det sydlige og centrale Somalia. Somaliland erklærede allerede i 1991 sin selvstændighed fra det øvrige Somalia og har i dag velfungerende politiske institutioner (Hansen 2004, 2007a, 2008). Puntland har også egne politiske institutioner, som dog ikke er lige så velfungerende som i Somaliland, og det har heller ikke som Somaliland erklæret dets selvstændighed (Bradbury 2008; Hagmann and Hoehne 2008; Hansen 2009, 2010; Hoehne 2006, 2009; Hoehne 2007; Jhazbhay 2003). Langt størstedelen af det sydlige og centrale Somalia er i dag kontrolleret af oprørs- og terrorbevægelsen al-Shabaab, der ser USA, Etiopien og vestlige magter

¹⁷ "Promoting Peace & Preventing Youth Radicalization WorldWide"; afholdt i Ottawa, Canada, den 6. & 7. december 2010. Arrangeret af "Canadian Friends of Somalia"; støttet af bl.a. Ottawa Police, Public Safety Canada, Citizenship and Immigration Canada.

som deres fjender (ICG 2005, 2010; Menkhaus 2011). Al-Shabaab beskrives typisk som en bevægelse, der er splittet mellem en fløj, som prioriterer den globale jihad, og en mere nationalistisk fløj, som mener, at kampen handler om at befri Somalia fra fremmede magters indflydelse og etablere en fungerende somalisk stat.

Den somaliske regering har med støtte fra det internationale samfund og især den Afrikanske Unions tropper i løbet af sommeren 2011 tilkæmpet sig mere og mere kontrol med hovedstaden Mogadishu, men har stadig ingen kontrol med resten af landet. Den somaliske regering, Transitional Federal Government (TFG), støttes og ses af det internationale samfund som det sydlige og centrale Somalias legitime politiske autoritet. Siden al-Shabaab tog kontrollen med det sydlige og centrale Somalia i 2007, har bevægelsen i et vist omfang modtaget finansiell og moralsk støtte fra somaliere bosat uden for Somalias grænser (jf. Hammond et al. 2011; Richardson 2011). Der er dog ingen tvivl om, at al-Shabaab har sine største indtægtskilder inden for landets grænser, bl.a. fra kontrollen med havnebyen Kismayo og fra opkrævningen af lokale skatter (Hansen and Hove 2011; United Nations Security Council 2011).

Herudover er der en række eksempler på, at unge somaliere fra Vesten er vendt tilbage til Somalia for at tilslutte sig al-Shabaab. Fra Danmark kendes bl.a. sagen om en ung dansk-somalier, der i december 2009 gennemførte et selvmordsangreb i forbindelse med en dimissionsfest for medicinske studerende fra Benadir Universitet, som blev afholdt på Hotel Shamo i Mogadishu. Ved den lejlighed blev femogtyve personer dræbt, inklusive tre ministre fra den somaliske regering. Overfaldet på Kurt Westergaard i januar 2010 blev på tilsvarende vis gennemført af en ung dansk-somalisk mand, Muhudiin Mohamed Geele, som havde været i hjemlandet samt Kenya, hvor han menes at have haft kontakt til al-Shabaab. I september 2010 deltog endnu en ung dansk-somalier i et terrorangreb i Somalia, da han sammen med en håndfuld andre selvmordsterrorister angreb lufthavnen i Mogadishu. Både somaliere i Danmark og somaliere i Somaliland og Puntland, som er blevet interviewet i forbindelse med andre forskningsprojekter, har understreget, at anvendelsen af selvmordsbomber aldrig tidligere er set i Somalia, men udelukkende er blevet introduceret af al-Shabaab inden for de seneste få år.

En forskningsrapport fra 2010 anslår, at der findes mellem 200 og 400 tilhængere af al-Shabaab i Danmark samt et endnu større antal sympatisører (Taarnby and Hal-lundbaek 2010). Omfanget af radikaliserings- og rekrutteringsaktiviteter af unge dansk-somaliere til al-Shabaab og andre somaliske islamistiske terrorbevægelser er dog behæftet med megen usikkerhed, da det er en svær problematik at afdække. Få somaliere i Danmark

har lyst til at tale om al-Shabaab og radikaliserings, idet de frygter repressalier fra bevægelsen og dens sympatisører i Danmark, eller at familiemedlemmer i hjemlandet bliver chikaneret eller måske ligefrem dræbt af al-Shabaab. Somalierne i Danmark oplever i øvrigt en stor grad af stigmatisering i medierne, hvilket har gjort det somaliske samfund mistroisk over for udenforstående og derfor svært at få adgang til. Alene det, at somalierne udtaler sig om radikaliserings, er altså et relativt stort skridt. Herudover er rygtedannelsen blandt somalierne stor, og det er derfor ikke alene danske myndigheder, journalister og den danske offentlighed i almindelighed, men også i høj grad det somaliske samfund selv, som har svært ved at danne sig et reelt overblik over problemets omfang.

Ingen af de interviewede ved reelt, hvor mange dansk-somalierne, som støtter al-Shabaab, eller som er rejst tilbage til hjemlandet for at tilslutte sig den eller andre militante islamistiske bevægelser. Med afsæt i de kendte sager, som involverer unge dansk-somalierne, og som er nævnt ovenfor, konstaterer de dog, at fænomenet er virkeligt, og at de danske myndigheder bør gøre noget. Ifølge de interviewede somalierne hænger radikaliserings af unge dansk-somalierne nøje sammen med deres situation i Danmark. De unge oplever i høj grad at blive ekskluderet på arbejdsmarkedet, at blive stigmatiseret som fremmede og mindreværdige, og at det danske samfund generelt ikke ønsker dem i landet. Den underliggende tone er, at det var bedst, hvis de vendte tilbage til dér, hvor de nu engang kom fra (jf. Hansen 2001; Hansen 2007b, a). Samtidig, forklarer de, finder de meget lille støtte hos deres forældre, som ofte ikke har nogen uddannelse, ikke noget arbejde og en begrænset forståelse for det danske sprog og samfund, og som derfor har svært ved at støtte og vejlede dem. Forældrene kommer måske sjældent uden for hjemmets fire vægge, taler ikke dansk, har ingen danske venner og lever i høj grad isoleret fra det øvrige danske samfund. De unge mangler derfor ofte viden om de rigtig mange muligheder, som de har for at få sig en uddannelse og et godt arbejde. Samtidig har forældrene i stort omfang mistet følingen med, hvad der sker med deres egne børn, idet de ofte ikke kan kommunikere med dem. Denne situation gør det tit umuligt for forældrene at se, hvis og hvornår deres egne børn er i gang med at blive radikaliseret. Denne beskrivelse stemmer i øvrigt godt overens med foreliggende forskningsresultater om identitetsdannelse blandt somalierne i Danmark og øvrige vestlige lande (se fx Antoine Perouse de Montclos 2000; Griffiths 2002; Lindley 2009; McGown 1999).

Identitetsmæssigt beskriver de interviewede unge dansk-somalierne sig som splittet mellem deres forældre og den somaliske baggrund på den ene side og deres danske venner og opvækst i Danmark på den anden. Denne splittede identitet gør dem modtagelige

over for radikale udlægninger af islam, der fremstår som et entydigt og sikkert grundlag, hvorpå valg kan træffes, og som den enkelte kan manøvrere ud fra. Al-Shabaab har med andre ord en tilløkkende og kraftfuld fortælling at tilbyde unge, som er i en ekstremt sårbar situation, hvor de forsøger at finde ud af, hvem de er, og hvilke valg de skal træffe (jf. Hemmingsen 2011). Denne fortælling er dels bygget op omkring forsvaret af og genopbygningen af Somalia, dels af ideologien omkring deltagelsen i den globale jihad, som al-Shabaab har tilfælles med andre globale militante islamiske bevægelser som eksempelvis al-Qaeda. Al-Shabaab ses dermed som en bevægelse, der er meget god til at udnytte den identitetsforvirring og den stigmatisering, som unge somaliere, ikke alene i Danmark, men i mange andre vestlige lande, i øjeblikket udsættes for. Tidligere forskning påpeger, at denne forvirring i særligt omfang er knyttet til unge somaliske mænd, der i lighed med deres fædre oplever en generel kønsmæssig identitetskriser i mange vestlige lande (Hansen 2008; Kleist 2010). Ifølge de somaliere, som er interviewet i forbindelse med denne undersøgelse, er over halvdelen af de unge dansk-somaliere i risikogruppen for at blive radikaliseret.

En del af problemet omkring radikaliserings og rekruttering til al-Shabaab skyldes ikke alene stigmatisering, manglende støtte fra forældrene og et tilløkkende alternativ fra al-Shabaab, men samtidig at det somaliske samfund er relativt isoleret fra det øvrige samfund, forklarer de interviewede somaliere. De fleste somaliere i Danmark vender sig nemlig i høj grad mod andre somaliere for at finde venner og social støtte, hvilket betyder, at der er lille viden om, hvad der reelt sker i Danmark, understreger de. Eksempelvis er de fleste ikke i stand til at orientere sig i danske medier og har et meget begrænset indblik i, hvad deres rettigheder, pligter og muligheder er i det danske samfund. Deres viden om, hvad der sker i Danmark, og hvad der i øvrigt sker i verden, hentes i høj grad fra det somaliske samfund og somaliske medier, såsom de mange somaliske hjemmesider, som beretter og diskuterer nyt fra hjemlandet. Derfor cirkulerer der ofte en masse rygter om, hvad dansk udenrigspolitik går ud på, om hvad myndighederne gør, og hvordan de forfølger somaliere i Danmark.

En væsentlig del af forklaringen på den udbredte rygtedannelse ligger i, at somaliere traditionelt er et nomadisk og oralt folkefærd, hvor det at dele viden og kommunikere internt tillægges stor social og kulturel betydning (Lewis 1961, 2002; Lewis 1968, 1980; Lewis 1994; Olden 1999). Bl.a. derfor bruger mange somaliere i Danmark en stor del af deres tid på at være sammen med andre somaliere, på at diskutere politik, og altså på at diskutere deres situation i Danmark. Denne relativt høje grad af isolation fra det danske samfund, koblet med en manglende viden om og evner til at orientere sig i det danske samfund, gør det lettere for al-Shabaab at udøve social kontrol over og

rekruttere unge dansk-somaliere. Dette sker eksempelvis, når personer med sympatier for bevægelsen viderefremmer viden om det danske samfund, om hjemlandet eller om somalieres situation i Danmark til den øvrige somaliske befolkningsgruppe. For al-Shabaab er det derfor en rekrutteringsstrategi at bidrage til og opretholde isoleringen af somaliere i Danmark. Kontakten til og rekrutteringen af unge dansk-somaliere sker bl.a. i miljøer i og omkring moskeer i Københavnsområdet, som benyttes af somaliere, forklarer repræsentanterne for de to somaliske foreninger. Herudover rekrutterer al-Shabaab også unge dansk-somaliere ved at kontakte dem direkte, understreger de. Det skal tilføjes, at al-Shabaab i deres rekrutteringsstrategi også i stort omfang benytter sig af videoer og magasiner som distribueres på internettet (Hove 2011).

Ifølge de somaliere, som er interviewet til denne undersøgelse, er det i arbejdet med at forebygge radikaliserings vigtigt at erkende, at der er noget, som det somaliske samfund selv kan gøre, og at der er noget, som de danske myndigheder kan og bør gøre. For det første er det vigtigt for det somaliske samfund i Danmark at erkende, at problemet omkring radikaliserings og rekruttering til al-Shabaab rent faktisk eksisterer. Alene det at erkende og tale om problemet med radikaliserings og al-Shabaab er dog problematisk. Flertallet af somalierne i Danmark er afhængige af den daglige kontakt til det somaliske miljø, og man kan let blive frosset ud, hvis man forsøger at få sat emnet omkring radikaliserings på dagsordenen. Eftersom folk er bange for at lægge sig ud med al-Shabaab, er det simpelthen en bedre strategi ikke at tale om problemet. I den forbindelse er der en udbredt frygt blandt somaliere, en frygt som i et vist omfang virker handlingslammende over for problemet omkring radikaliserings. Herudover kan den megen tale om somaliere i Danmark, terrorisme, al-Shabaab og radikaliserings være med til yderligere at stigmatisere somaliere i Danmark, hvorfor mange vælger ikke at tale om problemet. Denne tavshed er imidlertid ikke befordrende for arbejdet med at forebygge radikaliserings, eftersom den blot gør det lettere for al-Shabaab at rekruttere unge dansk-somaliere på baggrund af misinformation og skræmmekampagner. Ud over at være bedre til at diskutere radikaliserings internt, kunne det somaliske samfund også mere aktivt have informeret og rakt ud efter danske myndigheders hjælp, forklarer de interviewede somaliere. I de tilfælde, hvor forældre har reageret over for en mistanke om, at deres børn har været på vej ind i al-Shabaab, har de typisk forsøgt at klare det alene og altså uden at tage kontakt til de danske myndigheder. Typisk ved forældrene ikke, hvilke muligheder de rent faktisk har for at søge hjælp hos myndighederne. Herudover har de fleste somaliere i Danmark det svært med myndigheder generelt, hvilket ofte skyldes overgreb fra myndighedernes side i hjemlandet. Derfor har de lille tiltro til, at de danske myndigheder er i stand til at

hjælpe dem og deres børn, hvis de har mistanke om, at de er på vej til Somalia for at tilslutte sig en terrorbevægelse.

Set fra det somaliske samfunds side er forebyggelsen af radikaliserings af unge dansk-somalier ikke alene noget, de selv bør arbejde med, men også en vigtig sag for de danske myndigheder. Overordnet mener de interviewede, at myndighederne har svigtet, og at handlingsplanen, der skal forebygge radikaliserings, mest af alt ser fin ud på papiret. De mener ikke, at der er sket noget i praksis i forhold til at forstå og arbejde med de problemer, som findes i det somaliske samfund i Danmark. De udtrykker samtidig et ønske om, at de danske myndigheder i langt større omfang rækker ud til og arbejder med det somaliske samfund, hvilket de i deres øjne har forsømt. De mener selv, at de har gjort meget for at samarbejde med de danske myndigheder. På vegne af deres organisation, som arbejder for fred og udvikling i Somalia, forsøgte de at involvere de danske myndigheder i forbindelse med afholdelsen af en international konference om radikaliserings. Ifølge de interviewede somalier afviste Demokratikontoret imidlertid at støtte konferencen, eftersom deres tilgang til forebyggelse af radikaliserings er bredt lagt an. Derfor opsøgte organisationen de svenske myndigheder, som indvilligede i at støtte konferencen, der blev afholdt i Sverige i april 2010. En tilsvarende konference om radikaliserings blev efterfølgende afholdt i Norge i foråret 2011, også med støtte fra de norske myndigheder. Med til konferencen var højtprofilerede politikere fra den somaliske regering i Mogadishu, norske politikere, repræsentanter fra den amerikanske ambassade i Oslo, de norske sikkerhedstjenester samt det finske udenrigsministerium, som indvilligede i at holde konferencen om radikaliserings blandt somalier i Finland i 2012. Fra Danmark deltog også medarbejdere fra Demokratikontoret og Udenrigsministeriet. Folkene bag konferencen var dog så skuffede over de danske myndigheds meget tøvende holdning, at når konferencen engang skal afholdes i Danmark, vil de helt undlade at tage kontakt til og søge støtte fra de danske myndigheder.

Ud over at repræsentanter for det somaliske samfund i Danmark efterlyser hjælp fra og dialog med de danske myndigheder med henblik på at løse nogle helt konkrete problemer, ønsker de også handlingsplanen udvidet. Eksempelvis ville det være fornuftigt at invitere moderate imamer fra den arabiske verden til Danmark, så de kunne give et modspil til al-Shabaab og deres konservative og restriktive fortolkning af islam. Desuden efterlyses der tilbud fra myndighederne, som kunne støtte de unge dansk-somalier, som ønsker at forlade al-Shabaab, og som måske i øjeblikket befinder sig i Somalia eller andre steder i Østafrika. Som det er i øjeblikket, har disse unge svært ved at forlade bevægelsen uden at risikere livet eller blive fængslet af vestlige myndigheder. Hvis de vender tilbage til Danmark eller andre vestlige lande,

risikerer de at blive pågrebet af myndighederne og dømt for terrorisme, og hvis de åbent siger til al-Shabaab, at de gerne vil rejse tilbage til Danmark, bliver de med stor sandsynlighed slået ihjel. Myndighederne burde derfor opstille nogle exitmuligheder, som kan hjælpe disse unge med at komme tilbage til det danske samfund, uden at de lider overlast, for dernæst at forsøge at modvirke den skoling og radikaliserings, som de har været udsat for.

Det skal understreges, at de danske myndigheder har blik for de problemer, som karakteriserer det somaliske samfund i Danmark. Fra samtaler med herboende somaliere, som jeg har haft igennem årene, fremgår det, at PET i flere tilfælde har overvåget og konfronteret personer, som de mistænker for at være en del af al-Shabaab. Efterretningstjenesterne er altså bekendt med de problemer omkring radikaliserings og rekruttering, som findes i det somaliske miljø. Det er dog stadig en stor udfordring for efterretningstjenesterne at overvåge og gennemskue, præcis hvad der foregår i det somaliske miljø. I forhold til terrorfinansiering er der fx endnu ikke rejst tiltale mod herboende somaliere, hvilket for en stor dels vedkommende skyldes, at det er svært at fremskaffe beviser. Det skal også understreges, at Demokratikontoret har blik for de udfordringer og problemer, som karakteriserer det somaliske samfund. Demokratikontoret har dog valgt en bred tilgang til arbejdet med at forebygge radikaliserings, og dermed ikke arbejdet specifikt med den somaliske befolkningsgruppe. Denne brede tilgang skyldes, at Demokratikontoret ikke ønsker at bidrage til at stigmatisere og dermed marginalisere somaliere eller nogen anden gruppe yderligere. Det skal dog nævnes, at Demokratikontoret har afholdt et netværksmøde for kommunerne, som specifikt omhandlede somaliere i Danmark, radikaliserings og al-Shabaab.

Et andet forhold, som har vanskeliggjort myndighedernes arbejde med at forebygge radikaliserings blandt somaliere i Danmark, har været, at det somaliske miljø er splittet internt. Det somaliske miljø er karakteriseret ved eksistensen af relativt mange organisationer eller foreninger (Kleist 2008), en tendens der også afspejler somaliske samfund i andre vestlige lande (Griffiths 2000, 2002). Som for mange andre udenforstående har det simpelthen været svært for myndighederne at gennemskue, hvad der foregår i det somaliske miljø, hvad de forskellige organisationer repræsenterer og at finde ud af, hvilke organisationer de skal arbejde sammen med. De mange forskellige organisationer har meget forskellige udlægninger af problemets eksistens og omfang og har derudover ofte forskellige dagsordner, der bl.a. knytter sig til den politiske situation i hjemlandet og til klientilhørsforhold. Denne problematik har også gjort sig gældende for Udenrigsministeriet, som på tilsvarende vis har svært ved at gennemskue, hvad de forskellige somaliske organisationer og netværker repræsenterer,

og dermed finde ud af, hvem de kan arbejde sammen med, og hvem de skal holde sig fra. De somaliere, som er interviewet til denne undersøgelse, er for så vidt enige i, at det kan være svært at gennemskue de somaliske foreningers interesser og kapaciteter. Samtidig fremhæver de dog, at det ikke burde afholde myndighederne fra at finde frem til de organisationer, som vitterligt kan gøre en positiv forskel, og som dermed kan være en del af det forebyggende arbejde.

Overordnet tegner der sig altså et billede, hvor handlingsplanen mod radikaliserings har haft svært ved at håndtere problemet omkring radikaliserings blandt somaliere. Det skal dog samtidig understreges, at fænomenets udbredelse på ingen måde er endeligt analyseret eller fastlagt, og at der fra de somaliske foreningers perspektiv kan være politiske, økonomiske og personlige interesser forbundet hermed (jf. Kleist 2010, 2008, 2006).

7. Konklusion

Som det fremgår af denne rapport, er der gjort rigtig meget i bekæmpelsen af terrorisme i Danmark inden for de seneste ti år. Danmark har få erfaringer med terrorbekæmpelse, og i den forbindelse er det imponerende, hvordan myndighederne har konfronteret den sikkerhedsrisiko, som terrorismen udgør. Det er også imponerende, i hvor stort omfang myndighederne har formået at koordinere og implementere de ambitiøse handlingsplaner. Dette skyldes ikke eksistensen af et centralt koordinerende regeringsorgan, som man fx kender det fra USA, men i stort omfang dygtige og dedikerede medarbejdere, som formår at etablere personlige kontakter på kryds og tværs af feltet for herigennem at lære af hinanden og koordinere deres arbejde.

Det er bemærkelsesværdigt, at ingen kender den samlede pris for bekæmpelsen af terrorisme, og at mange aktører ikke ved, hvor mange penge de bruger på terrorbekæmpelse. Som beskrevet skyldes dette en række forhold, som overordnet illustrerer, at når det handler om sikkerhed og sikkerhedspolitik, spiller økonomi og økonomistyring typisk en mindre rolle (Buzan and Wæver 2009; Walker 2006). Baseret på de interviews, der er blevet lavet i forbindelse med denne undersøgelse, samt på offentligt tilgængelige budgetter er det mit skøn, at der alene inden for landets grænser bruges et sted mellem 3 og 4 mia. kroner om året på terrorbekæmpelse. Det skal understreges, at dette er et skøn, og at rapportens væsentlige pointe er, at der reelt set ikke er nogen, der kender tallet. Sammenlignet med andre områder, fx indsatsen på miljøområdet eller sundhedspolitikken, som i stort omfang fokuserer på at få mest for pengene, fungerer bekæmpelsen af terrorisme altså på en anderledes måde.

Det er samtidig værd at bemærke, at der ikke bruges megen energi på at måle, evaluere eller dokumentere effekterne af de mange indsatser. Terrorbekæmpelsen bygger i vid udstrækning på de kendte tilfælde af terror, både fra Danmark og udlandet. Terrorbekæmpelsen bygger altså på historiske og konkrete eksempler, hvor de danske myndigheder har lært meget af at studere, hvordan andre lande har håndteret terrorbekæmpelsen. Noget tilsvarende gør sig i øvrigt i høj grad gældende for terrorismeforskningen, som også typisk fokuserer på de kendte terrorsager for herigennem at udlede nogle mere generelle analyser. Samtidig indgår de danske aktører i en udveksling af erfaringer med tilsvarende aktører fra andre lande. Det er ikke alene FN-konventioner og EU-regler, men også det uformelle samarbejde og personlige kontakter, som afspejler de internationale aspekter af den danske terrorbekæmpelse. Det er dog stadig værd at bemærke, at store dele af terrorbekæm-

pelsen i et vist omfang ikke bygger på evidens og effektevaluering, som det er kendt fra den øvrige offentlige administration (Krogstrup 2011). Hverken i forhold til det forebyggende arbejde, den direkte bekæmpelse af terrorisme, de mange sikkerhedstiltag eller den generelle beredskabsopbygning, fremlægges der dokumentation for, at de mange initiativer har en målbar effekt. Hvor vi som danskere normalt er optaget af at kunne måle, tælle og dokumentere effekter og forandringsprocesser, fx på sundhedsområdet (Oxlund 2011), er terrorbekæmpelsen altså også i denne sammenhæng anderledes. Herudover karakteriseres terrorbekæmpelsen ved fraværet af den eksplicite resultatstyring, hvor de enkelte indsatser vurderes på baggrund af deres konkrete effekter og overordnede resultater, som karakteriserer den øvrige offentlige administration (Krogstrup 2011). Terrorbekæmpelsen baserer sig også i stort omfang på vurderinger af, hvad terrorister kan finde på i fremtiden, hvilket afspejler en af de grundlæggende udfordringer ved indsatsen, nemlig, at den tilstræber at modvirke noget, som endnu ikke er sket. Det overordnede succeskriterium for bekæmpelsen af terror er, at der ikke sker noget. Rent logisk følger det dog ikke, at fraværet af terror nødvendigvis skyldes de terrorbekæmpende initiativer. Det kunne i princippet skyldes mange andre forhold, som ikke har noget med terrorbekæmpelsen at gøre.

Som rapporten pointerer, handler terrorbekæmpelse om andet end den substantielle bekæmpelse af terror, som mange aktører ser som efterretningstjenesternes ansvar. For mange af aktørerne handler det om at gøre noget, dels fordi det er politiske besluttet, dels fordi indbyggerne skal kunne føle sig trygge. At formålet med terrorbekæmpelsen handler om tryghed, understreges da også som det allerførste i regeringens årlige redegørelse for indsatsen mod terrorisme (Udenrigsministeriet 2011). Eftersom terrorisme handler om at sprede frygt for at opnå politiske mål, er det at sprede tryghed i øvrigt en logisk måde at bekæmpe terrorismen på. Det er i den sammenhæng bemærkelsesværdigt, at PET for mange af de terrorbekæmpende aktører står som den ultimative garant for tryghed. Eftersom målet med terrorbekæmpelsen bl.a. er at skabe tryghed i befolkningen, er der mange af indsatserne, som har en eksplicit symbolsk eller kommunikativ funktion. Det gælder ikke alene i relation til retssagerne, som blev nævnt tidligere, men måske tydeligere i forhold til eksempelvis den maritime sikring, hvor grænserne for, hvilke skibe der er omfattet af reglerne, er sat mere eller mindre vilkårligt; i forhold til energisektoren, hvor fysiske hegner måske nok forhindrer indtrængen til fysiske anlæg, men hvor den manglende it-sikkerhed ikke forhindrer, at man kan få fysisk kontrol med selve anlæggene; eller i relation til toldernes kamp mod terrorfinansiering, hvor fokus eksplicit er på synlighed i toldarbejdet.

Spørgsmålet om, hvorvidt terrorbekæmpelsen virker, skal altså til dels måles på, om folk føler sig mere eller mindre trygge. I den sammenhæng er det værd at bemærke, at de seneste tal fra Tryg Fondens tryghedsbarometer viser, at ca. en fjerdedel af danskerne er bekymrede for, at Danmark bliver udsat for et terrorangreb. Det lyder måske ikke af meget, men i betragtning af, at den reelle risiko for, at man som borger rammes af terror, er meget lille, og at der er sat så mange terrorbekæmpende initiativer i gang, må det siges at være en ganske stor del af befolkningen, som bekymrer sig om terror.

Som det fremgår af denne rapport, er der blevet gjort rigtig meget i bekæmpelsen af terrorisme. Alle disse tiltag skaber dog samtidig opmærksomhed omkring selv samme problem. Man kunne ligefrem anlægge det perspektiv, at mange af de terrorbekæmpende tiltag rent faktisk er med til at gøre folk utrygge og unødigt bekymrede over terror, og at der burde gøres mere for at oplyse befolkningen om den reelle fare for at blive udsat for terror. Det skal retfærdigvis nævnes, at PET er klar over sammenhængen, og at tjenesten i samarbejde med Tryg Fonden har iværksat en undersøgelse om borgernes oplevelse af tryghed og terrorbekæmpende foranstaltninger. Tilbage står dog, at der kunne gøres mere for at modarbejde den frygtkultur, som trives omkring terrorismen, bl.a. ved at informere bedre om selve terrortruslen (Mueller 2006; Svendsen 2008).

Litteraturliste

- Antoine Perouse de Montclos, M. (2000) "A Refugee Diaspora: When the Somali go West", i Koser, K. (ed.) *New African Diasporas*. London & New York: Routledge.
- Baev, P. K. (2006) "Reevaluating the Risks of Terrorist Attacks Against Energy Infrastructure in Eurasia", *China and Eurasia Forum Quarterly*, 4(2): 33-38.
- Bartlett, J., Birdwell, J. & King, M. 2010. *The Edge of Violence*. London: DEMOS.
- Biersteker, T. J. & Eckert, S. E. (red.) (2008). *Countering the Financing of Terrorism*. New York: Routledge.
- Bøllingtoft, M. L. (2009). *Den danske udviklingsbistand som et led i kampen mod terror – en analyse af udviklingen i den politiske retorik, beslutningsniveauet og praksis efter 2001*. Speciale, Roskilde Universitet.
- Bradbury, M. (2008) *Becoming Somaliland*. Oxford: James Currey.
- Buzan, B. & Wæver, O. (2009) "Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory", *Review of International Studies*, 35(2): 253-276.
- COWI (2010). *Statusrapport for Handlingsplanen 'En Fælles og Tryk Fremtid'*.
- COWI (2011). *Midtvejsevaluering af regeringens handlingsplan "En fælles og tryk fremtid"*.
- Crone, M. & Harrow, M. 2010. "Homegrown terrorism in the West, 1989-2008". *DIIS Working Paper 2010:30*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Erslev Andersen, L. (2002) "Bioterrorismens retorik – fra anthrax hoaxes i Kansas til mediemiltbrand i Ålborg", i Qvortrop, L. (red.) *Mediernes 11. September*. København: Gads Forlag.
- Erslev Andersen, L. (2008) "Den normaliserede terrorisme og partisanens teori", *Den Ny Verden*, 2008:1.
- Erslev Andersen, L. (2010) "Terrorisme som permanent krise: 9/11 i Danmark", i Marcussen, M. & Ronit, K. (red.) *Kriser, politik og forvaltning*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Espersen, O., at al. (2010) *Frihedsrettigheder tur-retur? Om antiterrorlovgivningen, tid til eftertanke – grunde til revision*. København: Tiderne Skifter.
- FATF (2001). *FATF IX Special Recommendations*. Financial Action Task Force, Paris, Frankrig.
- Griffiths, D. J. (2000) "Fragmentation and Consolidation: the Contrasting Cases of Somali and Kurdish Refugees in London", *Journal of Refugee Studies*, 13(3).

- Griffiths, D. J. (2002) *Somali and Kurdish Refugees in London. New identities in the Diaspora*. Aldershot: Ashgate.
- Hagmann, T. & Hoehne, M. V. (2008) "Failures of the State Failure Debate: Evidence from the Somali Territories", *Journal of International Development*, 21(1): 42-57.
- Hammond, L., Awad, M., Dagane, A. I., Hansen, P., Horst, C., Menkhaus, K. & Obare, L. 2011. *Cash and Compassion: The Role of the Somali Diaspora in Relief, Development and Peace-building*. Nairobi: UNDP Somalia.
- Hansen, P. (2001) "Afsted. En analyse af betydninger af sted blandt tilbagevendte flygtninge i Somaliland.", *Kandidatspeciale ved Københavns Universitet*. .
- Hansen, P. (2004) "Migrant Transfers as a Development Tool. The Case of Somaliland", *International Organization for Migration*, Working Paper Series (no. 3).
- Hansen, P. (2007a) "Revolving Returnees in Somaliland", i Nyberg Sørensen, N. (red.) *Living Across Worlds: Diaspora, Development and Transnational Engagement*. Geneva: International Organization for Migration.
- Hansen, P. (2007b). *Revolving Returnees. Meanings and Practices of Transnational Return Among Somalilanders*. Ph.d.-afhandling, Institut for Antropologi, Københavns Universitet.
- Hansen, P. (2008) "Circumcising Migration. Gendering Return Migration among Somalilanders", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(7): 1109-1125.
- Hansen, P. (2009) "Governing Khat. Drugs and Democracy in Somaliland", *DIIS Working Paper 2009: 24*.
- Hansen, P. (2010) "The ambiguity of khat in Somaliland", *Journal of Ethnopharmacology*, 132(3): 590-599.
- Hansen, P. (2012) "Khat, governance and political identity among diaspora returnees in Somaliland", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Forthcoming 2012.
- Hansen, P. & Hove, S. 2011. "Terrorfinansiering i Somalia". *DIIS Comment*. Dansk Institut for Internationale Studier.
- Hansen, P., Kleist, N. & Fink-Nielsen, M. (2002) "Repatriering – afsluttet eller fortsat mobilitet?", *Den Ny Verden* (3).
- Harnisch, C. (2010) "The Terror Threat From Somalia. The Internationalization of Al Shabaab", *The American Enterprise Institute*.
- Hemmingsen, A.-S. (2011). *The Attractions of Jihadism. An Identity Approach to Three Danish Terrorism Cases and the Gallery of Characters around them*. Ph.D.-afhandling, Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier, Københavns Universitet.

- Hoehne, M. (2006) "Political identity, emerging state structures and conflict in northern Somalia", *Journal of Modern African Studies*, 44(3): 397-414.
- Hoehne, M. (2009) "Mimesis and Mimicry in Dynamics of State and Identity Formation in Northern Somalia", *Africa* 79(2): 252-281.
- Hoehne, M. (2007) "From Pastoral to State Politics: Traditional Authorities in Northern Somalia", i Buur, L. & Kyed, H. M. (eds.) *State Recognition and Democratization in Sub-Saharan Africa. A New Dawn for Traditional Authorities?* New York & Houndmills: Palgrave.
- Hove, S. (2011) "AQAP's og al-Shabaabs nye transnationale mediestrategier. Mobilisering af udenlandske kæmpere", *Ti år efter 11. September 2001. Tilbageblik, status og aktuelle tendenser*. Dansk Institut for Internationale Studier.
- ICG (2005) "Somalia's Islamists", *International Crisis Group, Nairobi/Brussels*, Africa Report No. 100.
- ICG (2010) "Somalia's Divided Islamists", *International Crisis Group, Nairobi/Brussels*, Africa Briefing no 74.
- Information (2010). Ulrik Dahlin: "Udgifterne til Afghanistan-indsatsen stiger drastisk". *Information*, 17/01/2010.
- Integrationsministeriet (2009). *En fælles og tryk fremtid. Handlingsplan om forebyggelse af ekstremistiske holdninger og radikalisering blandt unge*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- Jhazbhay, I. (2003) "Somaliland. Africa's best kept secret, A challenge to the international community?", *African Security Review*, 12(4): 77-82.
- Justitsministeriet (2010) *Redegørelse om erfaringerne med lovgivning indført i forbindelse med anti-terrorpakke I fra 2002 og antiterrorpakke II fra 2006*. København: Justitsministeriet.
- Kaspersen, L. B. (2008) "11. september og "kampen mod terror". Danmarks placering i verden siden 2001", *Danmark i Verden*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kleist, N. (2003) "Somali-Scandinavian Dreaming. The Case of Somscan and UK Cooperative Associations", *Paper presented at the conference "Determinants of Transnational Engagement", workshop in Santo Domingo, November 27-29, 2003*.
- Kleist, N. (2004). "Nomads, sailors and refugees". *Sussex Migration working Paper*, no. 23, University of Sussex.
- Kleist, N. (2006). *Spaces of Recognition. An analysis of Somali-Danish associational engagement and diasporic mobilization*. Ph.d.-afhandling, Institut for Sociologi, Københavns Universitet.
- Kleist, N. (2008) "Mobilising "The Diaspora": Somali Transnational Political Engagement", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(2): 307-323.

- Kleist, N. (2010) "Negotiating Respectable Masculinity: Gender and Recognition in the Somali Diaspora", *African Diaspora*, 3(2010): 185-206.
- Kleist, N. & Hansen, P. (2005) "The Big Demonstration – A study of transborder political mobilisation", *AMID Working Paper Series, no. 42*.
- Krogstrup, H. K. (2011) *Kampen om evidens. Resultatmåling, effektevaluering og evidens*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lewis, I. (1961) *A Pastoral Democracy. A Study of Pastoralism and Politics among the Northern Somali of the Horn of Africa*. Oxford: James Currey.
- Lewis, I. (2002) *A Modern History of the Somali. Nation and State in the Horn of Africa*. Oxford: James Currey.
- Lewis, I. M. (1968) "Literacy in a Nomadic Society: The Somali Case", i Goody, J. (ed.) *Literacy in Traditional Societies*. Cambridge: At the University Press.
- Lewis, I. M. (1980) *A modern history of Somalia*. London: Longman Group Limited.
- Lewis, I. M. (1994) *Blood and Bone. The Call of Kinship in Somali Society*. Lawrenceville: The Red Sea Press.
- Lindley, A. (2009) "The Early-Morning Phonecall: Remittances from a Refugee Diaspora Perspective", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35(8): 1315-1334.
- Lum, C., Haberfeld, M., Fachner, G. & Lieberman, C. (2009) "Police Activities to Counter Terrorism: What We Know and What We Need to Know", i Perry, S., Mock, L., Kahimi, I., Feucht, T. & Weisburd, D. (red.) *To Protect and To Serve: Policing in an Age of Terrorism*. New York: Springer-Verlag New York.
- Lykke Nielsen, H. (2009). Radikalisering – en del af værdikampen? *Analyse*. Center for Mellemøststudier, Syddansk Universitet.
- Mandøe Glæsner, N. (2010) "Retsstat, magtstat og suverænstat – terrorlovgivninger i perspektiv", *DIIS Working Paper 2010:01*.
- McGown, R. B. (1999) *Muslims in the Diaspora: The Somali Communities of London and Toronto*. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.
- Menkhaus, K. (2009) "African Diasporas, Diasporas in Africa and Terrorist Threats", i Zimmermann, D. & Rosenau, W. (ed.) *The Radicalization of Diasporas and Terrorism*. Zurich: Center for Security Studies.
- Menkhaus, K. (2011) "The Rise of a Jihadi Movement in a Country at War. Harakat Al-Shabaab al Mujaheddin", *Research report, CNRS SciencesPo Paris*.
- Mueller, J. (2006) *Overblown. How Politicians and the Terrorism Industry Inflate National Security Threats, and Why We Believe Them*. New York: Free Press.
- Mueller, J. & Stewart, M. G. (2011). "Terror, Security, and Money: Balancing the Risks, Benefits, and Costs of Homeland Security". *Annual Convention of the Midwest Political Science Association*. Chicago, IL, April 1, 2011.

- Neumann, P. R. 2010. *Prisons and Terrorism. Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries*. London: Kings College, The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR).
- Norell, M. 2005. *Swedish National Counter Terrorism Policy after 'Nine-Eleven': Problems and Challenges*. Stockholm: Swedish Defence Research Agency.
- Olden, A. (1999) "Somali Refugees in London: Oral Culture in a Western Information Environment", *Libri*, 49, s. 212-224.
- Olsen, J. A. (2008) "Radikalisering i danske fængsler – Hvad sker der og hvad kan der gøres?", *DIIS Brief*.
- Oxlund, B. (2011) "Living by numbers", *Forthcoming, Journal of the Finnish Anthropological Society*.
- Pantucci, R. (2009). Understanding the al-Shabaab networks. *ASPI Policy Analysis no., 49*. Australian Strategic Policy Institute.
- PET (2010). Vurdering af Terrortruslen mod Danmark. København: Center for Terroranalyse, Politiets Efterretningstjeneste.
- PET (2011). Beretning 2008-2010. Politiets Efterretningstjeneste.
- Petersen, K. L. (2008). *Terrorism: Corporate Risk and National Security (Re)Stated*. Ph.d.-afhandling, University of Copenhagen.
- Precht, T. (2007). *Home grown terrorism and Islamist radicalisation in Europe*. Copenhagen: Danish Ministry of Justice.
- Ranstorp, M. (2009) "Mapping terrorism studies after 9/11: an academic field of old problems and new prospects", i Jackson, R., Smyth, M. B. & Gunning, J. (ed.) *Critical Terrorism Studies. A new research agenda*. London & New York: Routledge.
- Richardson, J. (2011) "The Somali Diaspora: A Key Counterterrorism Ally", *CTC Sentinel*, 4(7).
- Skjoldager, M. (2009) *Truslen indefra – de danske terrorister*. København: Lindhardt og Ringhoff Forlag A/S.
- Sluka, J. A. (2009) "The contribution of anthropology to critical terrorism studies", i Jackson, R., Smyth, M. B. & Gunning, J. (red.) *Critical Terrorism Studies. A new research agenda*. London & New York: Routledge.
- Spencer, A. (2006) "The Problems of Evaluating Counter-terrorism", *UNISCI Discussion Papers, No. 12*.
- Statsministeriet (2005a). *Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror. Den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse*. København: Statsministeriet.
- Statsministeriet (2005b). *Regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse*. København: Statsministeriet.

- Stevnsborg, H. (2008) "Politiet og de "asymmetriske og uforudsigelige trusler"", *Retfærd*, 31(3/122): 55-68.
- Svendsen, L. F. H. (2008) *Frygt*. Aarhus: Forlaget Klim.
- Sørensen, A. (2006) *Stasi og den vesttyske terrorisme*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Taarnby, M. & Hallundbaek, L. (2010) "Al-Shabaab. The Internationalization of Militant Islamism in Somalia and the Implications for Radicalisation Processes in Europe", København: Justitsministeriet.
- Toft, P., Duero, A. & Bieliauskas (2010) "Terrorist targeting and energy security", *Energy Policy*, vol. 38.
- Udenrigsministeriet (2011). *Indsatsen mod terrorisme*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet (2010). *Danmark i Afghanistan. Hvorfor, hvordan og hvor længe?* København: Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet.
- UK Home Department (2011). *Prevent Strategy*. London: United Kingdom Home Department.
- United Nations Security Council (2011) "Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to the Security Council resolution 1916 (2010)".
- Vedel Kessing, P. (2009) *Terrorbekæmpelse og menneskeret – med særlig fokus på retten til ikke at blive udsat for vilkårlig frihedsberøvelse og tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling*. København: DJØF Forlag.
- Walker, R. B. J. R. (2006) "Special Section: Theorizing the Liberty-Security Relation: Sovereignty, Liberalism and Exceptionalism", *Security Dialogue*, 37(1): 7-82.
- Zulaika, J. (2009) *Terrorism: the self-fulfilling prophecy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Zulaika, J. (2010) "The terror/counterterror edge: when non-terror becomes a terrorism problem and real terror cannot be detected by counterterrorism", *Critical Studies on Terrorism*, 3(2): 247-260.
- Zulaika, J. & Douglass, W. A. (1996) *Terror and taboo: the follies, fables and faces of terrorism*. New York: Routledge.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2008). "Rapport om Terrorforsikring i Danmark. Rapport udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af økonomi- og erhvervsministeren". København: Økonomi- og Erhvervsministeriet.

