FE 1967 - 2017

– fra militær varslingstjeneste til udenrigs-efterretningstjeneste

FE 1967 - 2017

– fra militær varslingstjeneste til udenrigs-efterretningstjeneste

INDHOLDSFORTEGNELSE

INDLEDNING

Kære læser af dette jubilæumsskrift

Jeg er glad og stolt over at kunne præsentere dette jubilæumsskrift i anledning af FE's 50-års-jubilæum.

FE er og skal være i konstant udvikling, men når lejligheden byder sig, og det gør den med 50-året for FE's etablering, kan det være både sundt og lærerigt at se tilbage på de begivenheder og den udvikling, som vi på godt og ondt – men mest det første – i dag står på skuldrene af i vores arbejde.

Arbejdet med at skaffe efterretninger, der kan varsle om udefrakommende trusler, kan spores mange århundreder tilbage i tiden. For Danmarks vedkommende findes der adskillige historiske eksempler på dette.

I begyndelsen af 1640'erne trak det op til krig med Sverige. Den danske gesandt i Stockholm varslede Christian IV, men kongen var overbevist om, at der var fred og ingen fare. Kort efter overskred den svenske hærfører Lennart Torstensson grænsen til Holsten. Krigen var en realitet, og det blev et dansk nederlag også. Den korrekte strategiske varsling blev ikke taget alvorligt.

Et andet eksempel stammer fra 1700-tallet. Dengang oprettede mange fyrster et såkaldt sort kabinet, hvor de i forbindelse med postbesørgelsen udførte en intensiv spionage ved at åbne, kopiere og sommetider endog ændre indholdet i brevene for at opnå bestemte politiske formål. Det gjaldt også Danmark. Under den store nordiske krig var den danske konge på denne måde godt underrettet om de svenske krigsplaner. Det var, før man kendte til det retlige begreb om indgreb i meddelelseshemmeligheden og tilsyn med efterretningstjenester.

I nyere tid, dvs. i begyndelsen af 1800-tallet, blev Danmark inddraget i Napoleonskrigene. Det førte bl.a. til, at Frederik VI ønskede at skaffe sig oplysninger om Sveriges hensigter. Til det formål sendte han nogle danske sprogforskere til Sverige som spioner. Tilbagemeldingen var, at svenskerne ønskede at overtage Norge for dermed at opnå naturlige grænser. Desværre forkastede kongen dette budskab og holdt sig til sin egen opfattelse af, at det var langt vigtigere for Sverige at få Finland tilbage fra Rusland, som havde erobret det fra Sverige i 1809.

Historien viser også, at for at have en effektiv efterretningstjeneste i krigstid er det nødvendigt allerede i fredstid at oprette en sådan tjeneste. Det er i og for sig ikke overraskende for en nutidig læser, men op til de slesvigske krige i 1848-50 og 1864 havde Danmark ikke nogen fredstidsorganisation for efterretningstjenesten. I stedet

klarede man sig mere eller mindre improviseret under de to krige med hensyn til at opfylde behovet for kendskab til fjendens hensigter og muligheder. Først i 1873 indså man, at det var nødvendigt at etablere en permanent efterretningssektion i Generalstaben.

I tiden op til de to verdenskrige var det primært Tyskland, der dominerede Danmarks sikkerhedspolitiske situation, mens det under den kolde krig var truslen fra Sovjetunionen, det drejede sig om. Den teknologiske udvikling gjorde det nødvendigt at skabe og udvikle – men muliggjorde også – en mere effektiv efterretningstjeneste, der kunne varsle regeringen om mulige angreb.

I år fylder Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) som bekendt 50 år. Det er ikke meget, hvis man ser det på baggrund af det urgamle behov for at kende en eventuel fjende og dennes hensigter og muligheder. FE bygger da også videre på det arbejde, der blev udført af Hærens og Søværnets efterretningstjenester frem til 1950, hvor de blev samlet under Forsvarsstaben, for i 1967 at blive en selvstændig myndighed under Forsvarsministeriet.

Selv om 50 år ikke er lang tid historisk set, er der alligevel tale om en periode med meget store forandringer i den sikkerhedspolitiske kontekst, som Danmark indgår i. FE har gennemlevet den kolde krig med et klart fjendebillede indtil murens fald. Det blev afløst af et markant stigende behov for støtte til Forsvarets operationer, startende i 1990'erne på Balkan. Siden 2001 har FE's bidrag til indsatsen mod terror desuden stået helt centralt i tjenestens virksomhed – og medvirket til at drive dens udvikling. Med de senere års udvikling udgør Rusland i dag en af de væsentligste sikkerhedspolitiske udfordringer, som vi står over for. Nærmest eksponentielt stigende er udviklingen i cyberspace og de nye muligheder – men også de meget komplekse og alvorlige trusler – som det afføder. Samlet betyder disse forhold, at FE i dag skal dække et meget bredere spektrum af opgaver, både i forhold til den mere traditionelle politiske/strategiske trussel fra f.eks. Rusland, støtten til danske internationale militære operationer, deltagelse i den internationale og grænseoverskridende bekæmpelse af terror og endelig, som det nyeste, truslerne i cyberspace.

Dette jubilæumsskrift har til formål at tegne et billede af disse sidste 50 år. For at give et nuanceret billede består det af meget forskellige bidrag. De fleste afsnit er skrevet af akademisk skolede forskere, et af en journalist og et af tjenestens egne medarbejdere. På den måde skulle læseren få et klart indtryk af, hvor forskelligt historien kan fremstilles.

Når man ser på FE udefra og historisk, er det jo mest de spektakulære hændelser, det medierne ynder at betegne som skandaler, der har tiltrukket sig opmærksomheden. Når man ser på FE indefra, er det langt fra den virkelighed, som medarbejderne i tjenesten

oplever. Her er det dagligdagen, det lange seje træk med at følge udviklingen i de forskellige målområder, der tæller. Der er nok at gøre med at samle brikker til det efterretningsmæssige billede af de meget mere komplekse trusler, som Danmark står over for i dag. Der er langt fra den forholdsvis simple trussel fra Warszawapagtens militær til vore dages komplicerede trusler i form af terror, cyberangreb og trusler mod danske styrker i områder af verden, der tidligere lå helt uden for FE's interesseområde, samt endelig det Rusland, der igen er blevet en sikkerhedspolitisk udfordring for Danmark.

Forfatterne har fået adgang til en del klassificeret materiale i FE's arkiver, mens det meste af materialet fra før 1991 er blevet afklassificeret og er tilgængeligt i Rigsarkivet. Derudover har forfatterne benyttet åbne kilder og har haft adgang til at interviewe tidligere og nuværende ansatte samt nogle af tjenestens kunder i Forsvaret og ministerierne. Der er dog ikke tale om et akademisk værk med bedømmelser fra fagfæller og lange litteraturlister, men om et jubilæumsskrift, der – inden for det muliges rammer – skal fortælle den brede offentlighed noget om, hvad der foregår bag de traditionelt så lukkede mure i en hemmelig tjeneste. De eksterne forfattere skriver under eget navn og udtrykker deres egne synspunkter.

Indblik i fremtidens udfordringer

Dette jubilæumsskrift beskæftiger sig med de forandringer, som FE har gennemløbet i de seneste 50 år. Efterretningstjeneste er imidlertid, som de fleste andre professioner, under konstant forandring. De kommende årtier vil derfor også stille FE over for store udfordringer.

For det første vil truslerne mod Danmark løbende forandre sig. FE vil gøre sit bedste for at forudsige truslerne, men nogle gange sker der store og til dels uventede, paradigmeskiftende forandringer, som da Muren faldt i 1989, eller da terrororganisationen al-Qaida angreb USA i 2001. Forandringer af alliancer og samarbejdsmønstre mellem stater vil også komme til at påvirke truslerne mod Danmark i de kommende årtier. Det samme gælder trusler fra ikke-statslige aktører i form af terrorisme og cyberangreb. Disse trusler vil spille sammen med forandringer i det danske samfund, og et solidt efterretningsbillede vil være en integreret del af ethvert forsøg på at styre de risici, som Danmark står over for.

For det andet vil FE på linje med andre vestlige efterretningstjenester blive nødt til at forholde sig til den igangværende informationsrevolution. Beslutningstagere vil i stigende grad selv være i stand til at skaffe sig information. Derfor må efterretningstjenester kontinuerligt holde fast i deres spidskompetence: Indhentning og analyse af information af betydning for en vurdering af truslerne mod Danmark, og som stater, organisationer og personer ønsker at holde skjult.

For det tredje må FE vedvarende være i stand til netop at indsamle efterretninger om de stater, organisationer og personer, som truer os. Derfor må FE hele tiden søge at være på forkant med den teknologiske udvikling og have en medarbejdersammensætning med de fornødne kompetencer. En kritisk kapacitet bliver evnen til at indhente og rapportere efterretninger i tilnærmelsesvis realtid for eksempelvis at understøtte operationer mod terrorgrupper eller afværge eller standse cyberangreb. I bestræbelserne på dette kan vigtigheden af internationalt efterretningssamarbejde ikke undervurderes. FE's allerede meget aktive deltagelse i internationalt efterretningssamarbejde må også derfor forventes at stige yderligere i de kommende årtier.

For det fjerde må FE fleksibelt tilpasse sine arbejdsprocesser til en stadig mere effektiv integration af indhentning og analyse. Den teknologiske udvikling muliggør i stigende grad en sådan udvikling, men det er også påkrævet, at medarbejderne har de rette kompetencer for en effektiv integration af analyse og indhentning. Medarbejderne skal derfor typisk have godt kendskab til it, være kreative og i stand til at tænke utraditionelt. De skal også være analytisk stærke og både sætte pris på at arbejde selvstændigt og være gode til at arbejde i teams. Endelig skal de være opsøgende og gode til at formidle deres resultater, både skriftligt og mundtligt.

For det femte er det nødvendigt, at FE løbende tilpasser sin produktion af efterretninger til modtagerne. Mange af de problemer, som FE arbejder med, er meget komplekse, og på flere områder er FE's viden så unik og detaljeret, at modtagerne af FE's produkter i stigende grad vil spørge FE til råds om, hvad der kan være den mest effektive politik i forhold til trusler og sikkerhedsmæssige udfordringer. Det bliver en stor opgave at kunne opfylde et sådant behov og samtidig holde fast i en mangeårig tradition for neutral og objektiv analyse.

Endelig har nye og mere komplekse trusler ført til, at FE er vokset i størrelse og har fået flere beføjelser. I et demokratisk retssamfund er denne udvikling naturligt gået hånd i hånd med større krav om åbenhed, kontrol og retlig regulering af FE's virksomhed. Også i fremtiden vil det være vigtigt, at FE i takt med udviklingen har de relevante og nødvendige beføjelser til effektivt at kunne løse sine opgaver, samtidig med at demokratisk kontrol og retssikkerhed selvsagt skal tilgodeses. Det sidste er afgørende for den tillid, som en efterretningstjeneste skal nyde, for bedst muligt at kunne løse sine opgaver med at bidrage til at sikre fred og tryghed i et demokratisk samfund som Danmark.

Rigtig god læsning

Lars Findsen
Chef for Forsvarets Efterretningstjeneste
November 2017

Nærmere om de enkelte kapitler

Kapitel 1 rummer en analyse af de ydre betingelser for efterretningsarbejdet, både den internationale sikkerhedspolitiske situation og de indenrigspolitiske, økonomiske og juridiske forhold, der har betydning i denne sammenhæng. Også den teknologiske udvikling er med til at bestemme efterretningstjenestens rammer.

Selve efterretningstjenesten som en forholdsvis lukket institution bliver taget under teoretisk behandling. Sammenligningen med lukkede institutioner som fængsler og kaserner kan sikkert give stof til eftertanke, selv om de fleste medarbejdere vil have svært ved at genkende danske forhold i denne sammenhæng.

En særlig udfordring for en efterretningstjeneste er forholdet til modtagerne. Skal man fortælle dem det, de helst vil høre, eller skal man fortælle dem det, man vurderer er situationen? I teorien er svaret let nok, men i virkeligheden er billedet langt mere kompliceret. På kort sigt kan en modtager måske se en fordel ved at presse på for at opnå en bestemt vurdering af en trussel, selv om den samme modtager måske nok ved inderst inde, at en efterretningstjenestes sande værdi ligger i dens fagligt og sagligt baserede vurderinger. Dette dilemma bliver også taget op i kapitel 1.

Kapitel 2 dækker perioden fra 1945 op til 1967, hvor FE oprettes. Kapitlet giver en historisk gennemgang af perioden med vægt på organisationens udvikling og opgaver. Hovedvægten ligger på de to militære efterretningstjenester, Hærens og Søværnets, efter 1950 Forsvarsstabens Efterretningsafdeling, samt udviklingen af radioopklaringen, dvs. indhentning af oplysninger fra den sovjetiske og østeuropæiske radiokommunikation gennem Forsvarets Centralradio, som først i 1971 blev en del af FE.

Sideløbende med det daglige arbejde og udviklingen af nye metoder til indhentning, især på det tekniske område, samler interessen i kapitlet sig om de spektakulære sager i perioden. Det drejer sig f.eks. om det gryende samarbejde med den tidligere fjende, Tyskland, og hvordan tjenesten i bedste spionromanstil opsøger den tidligere tyske spionchef på østfronten, Reinhard Gehlen, for at få et samarbejde i gang. Med den begyndende kolde krig var der ingen vej udenom, og den danske tjeneste var blandt de første til at indse dette.

Et andet eksempel er de polske afhopninger med moderne jagerfly på Bornholm i 1950'erne. Det gav gode point hos vore vestlige allierede at formidle tekniske oplysninger om disse fly. Krustjovs besøg i Danmark i 1964 var også et scoop for den danske efterretningstjeneste, der satte alle sejl til for at levere et præcist førstehåndsindtryk af den sovjetiske leders personlighed og helbred. Det mest kendte eksempel er dog Cubakrisen, hvor Danmark var i stand til at levere meget tidlig varsling om, at Sovjetunionen havde bøjet sig for de amerikanske krav og trak sine raketter tilbage fra Cuba.

Kapitel 3 dækker perioden 1967 til 1989 og har som vinkel sager, der ændrede FE, der jo netop var blevet oprettet i 1967. Det drejer sig om den såkaldte Kejsergadesag i 1969 om aflytning af fremmede ambassader, Hetlersagen i 1977 om brug af privat registrering af personer, den påståede negative omtale af tidligere forsvarsminister Kjeld Olesens rejse til Sovjetunionen i 1984 samt sagen om de to danskere, der blev arresteret og dømt for spionage i Polen i 1987.

Det er måske for meget at sige, at alle disse sager ændrede FE, men det er en kendsgerning, at de to første blev fulgt op af en strammere regulering af FE's aktiviteter.

Kapitlet belyser også FE's rapportering om de politiske og økonomiske forhold i Sovjetunionen og Østeuropa, og hvordan heller ikke FE var i stand til præcist at forudsige det store sammenbrud sidst i 1980'erne.

Kapitlet konkluderer, at det er nødvendigt at have en efterretningstjeneste, der kan bidrage til at skabe et dækkende efterretningsbillede og på den måde bidrage til at undgå krig.

Kapitel 4 behandler arbejdet i FE fra den kolde krig til i dag. Kapitlet beskriver, hvordan forandringer i fokusområder, teknologiske forandringer, nye arbejds- og analysemetoder, flere beføjelser og krav om åbenhed har forandret FE som arbejdsplads. Det behandler også den langstrakte integration mellem det, der dengang var to tjenester, nemlig Forsvarsstabens Efterretningsafdeling og Forsvarets Centralradio. Igennem perioden steg behovet for en integration af de to tjenester, og endelig i 2011 blev processen ført helt igennem, således at analyse og indhentning blev mere integreret på de to hovedtjenestesteder, Kastellet og Sandagergård.

Med konkrete eksempler forsøger kapitlet desuden at give et indtryk af dagligdagens rutinearbejde i 1960'erne, 70'erne og 80'erne med de meget håndgribelige trusler mod dansk territorium, der tegnede sig østfra.

Da FE i 1990'erne med den daværende chefs ord gik feltmæssig og engagerede sig i at hjælpe de udsendte danske styrker med efterretninger i det tidligere Jugoslavien, åbnede der sig en helt ny virkelighed for medarbejderne. Tidligere var arbejdet for langt de fleste et spørgsmål om at opholde sig bag et skrivebord og følge udviklingen på lang og sikker afstand. Nu rykkede medarbejderne bogstaveligt talt tættere på virkeligheden og nogle medarbejdere blev sendt tæt på krigshandlinger. Senere blev det nærmest rutine i Irak, Afghanistan og andre steder.

Kapitel 5 handler om den juridiske regulering af FE og rummer både en kronologisk gennemgang af udviklingen frem mod FE-loven og nogle principielle overvejelser om

det nødvendige retlige grundlag for en efterretningstjeneste i et moderne, demokratisk samfund. Både samfundet og tjenesten har en fælles interesse i en solid forankring i et retsgrundlag og den størst mulige åbenhed, ikke mindst for at sikre folkelig opbakning til tjenesten.

Indsatsen mod terror, og især mod de såkaldte fremmedkrigere, har gjort øgede beføjelser til FE nødvendige, men de er ledsaget af en effektiv kontrol. Med oprettelsen af Center for Cybersikkerhed og dets placering i FE er der også opstået helt nye problemstillinger og juridiske behov.

Kapitlet giver desuden et godt indblik i den omhu, hvormed den relevante lovgivning søges overholdt i FE. Dertil kommer omtalen af de forskellige kontrolinstanser og deres indsats.

Kapitel 6 runder bogen af med at analysere FE's rolle i Danmarks stadig mere aktivistiske udenrigspolitik fra 1989 til 2017. Kapitlet fokuserer på de nye opgaver, der opstod for FE, efter at de gamle forsvandt med Murens fald. En hovedpointe er skiftet fra overvejende militær til en både militær og politisk-strategisk efterretningstjeneste. Samtidig skete der et skifte i det geografiske fokus. I stedet for næsten udelukkende at se mod øst, ændrede fokus sig mod nye trusler i form af terror og støtte til udsendte danske styrker mange forskellige steder i Mellemøsten, Afrika og Asien.

På baggrund af interviews med bl.a. FE's kunder giver kapitlet et indtryk af, hvordan FE's arbejde opfattes udefra, og hvilke forandrede krav kunderne stiller til forskellige former for analyse. Der er megen ros til FE for at være i stand til at omstille sin indsats til de nye krav, der følger af en foranderlig sikkerhedspolitisk situation, men det omtales også, hvordan FE's fejlbehæftede vurdering af Irakkrigen gav anledning til selvransagelse og satte skub i en række foranstaltninger til forbedring af kvaliteten i FE's produktion og større åbenhed udadtil.

Generalstabens Efterretningssektion.

Kjøbenhavn, den / 1933.

Strengt fortroligt.

Nr. D. 161 b

INSTRUKS

for

GENERALSTABENS TILLIDSMAND

for Distrikt D. 161 : Hillerød

—o—

Efterretningsorganisationen omfatter patriotiske, militærfri Mænd, der frivilligt har stillet sig til Raadighed for Generalstaben til Gavn for Fædrelandets Forsvar.

—o—

Landet inddeles i Distrikter, indenfor hvilke 2 Mænd varetager Opgaverne som Generalstabens Tillidsmænd. Ifølge disse Opgavers Natur maa det altid staa klart, at Hemmeligholdelsen af Forbindelsen med Generalstaben og Diskretion i Udførelsen af Hvervet er af største Vigtighed og under alvorlige Forhold betinger et godt Resultat.

Tillidsmændene benævnes og benævner sig D.Nr.x (Distriktets Nummer)

a. Hr. Ingeniør [redacted], Kbhvn.

b. Hr. Værkmester [redacted]

er Tillidsmænd i Distrikt ..161.....

Tillidsmændene hjælper hinanden med de foreliggende Opgaver. I Tilfælde af den enes Død, Bortrejse el. lign. sikrer den anden sig Instruks, Legitimationstegn m.m. og indberetter til Sektionen om Afgangen, samt bringer Forslag om en ny Tillidsmand til Erstatning for den afgaaede.

Til hver Tillidsmand er udleveret:

1 Instruks (evt. tillige særlig Instruks) og

1 Legitimationstegn.

Dette sidste, der er forsynet med en Krone og Distriktets Nummer, tjener efter nedennævnte Varsels Modtagelse til Legitimation overfor militære Myndigheder, Statspoliti, Grænsegendarmeri og Kystudkigsstationer samt andre Tillidsmænd, med hvem man ønsker at sætte sig i Forbindelse.

Efterretningsarbejdets skiftende rammebetingelser Forsvarets Efterretningstjeneste oprettes

Ph.d. Niels Bo Poulsen

> *From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic, an iron curtain has descended across the Continent. Behind that line lie all the capitals of the ancient states of Central and Eastern Europe. Warsaw, Berlin, Prague, Vienna, Budapest, Belgrade, Bucharest and Sofia, all these famous cities and the populations around them lie in what I must call the Soviet sphere, and all are subject in one form or another, not only to Soviet influence but to a very high and, in many cases, increasing measure of control from Moscow.*
>
> Fra Winston Churchills Fulton-tale 1946.

Ved første øjekast kan det virke selvfølgeligt: Dette kapitel[1)] skal handle om de eksterne forhold, som har struktureret eller ligefrem styret den måde, som FE løste sine opgaver på efter den anden verdenskrig. Men så melder eftertanken sig. Godt nok er nogle forhold givet udefra og kan næppe ignoreres af nogen chef eller menig medarbejder, i hvert fald ikke i længden: Eksempelvis de mest synlige og konkrete trusler eller de grundlæggende budgetmæssige rammer og den fundamentale lovgivning.

Men ligesom ingen statslig institution er en ø, der eksisterer isoleret fra omgivelserne, opbygger institutioner som regel også en særlig virksomhedskultur, der i stort omfang bestemmer, hvordan medarbejderne anskuer den ydre verden og sætter sig selv i forhold til den.

Med udgangspunkt i fængsler og sindssygehospitaler har den amerikanske sociolog Erving Goffman kaldt organisationer, hvor et større antal mennesker i en længere periode fører en indelukket, afsondret og reguleret tilværelse, for totale institutioner. Sammenligningen er ikke flatterende, men den er oplysende. For begrebet minder os om, at afsondrethed og lukkethed i forhold til omverdenen har det med at skabe særlige virkelighedsbilleder og egne spilleregler. Det betyder også, at institutionerne ikke nød-

[1)] Tak til stud.mag. Morten Pindstrup Christensen, brigadegeneral (pens.) Michael Clemmesen, kommandør (pens.) Poul Grooss og cand.mag. Nina Jacobsen for gennemlæsning og værdifulde kommentarer.

vendigvis omstiller sig hurtigt til ændringer i det ydre miljø, og at institutionerne ikke nødvendigvis opfatter disse ændringer på samme måde, som omverdenen gør.

Goffman nævner selv kaserner som eksempler på institutioner, som har træk af at være totale institutioner. De adskiller sig dog bl.a. fra en efterretningstjeneste ved, at soldaterne er der i døgndrift i lange perioder. Men andre forhold matcher fint, såsom betydelig lukkethed over for omverdenen, oplevelsen af at have en særlig mission og den dermed forbundne opbygning af egne normer og virkelighedsbilleder.

F.eks. rekrutterede FE indtil for få årtier siden ofte uden åbne opslag og opfordrede i stedet diskret egnede personer til at træde ind i tjenesten. Det gjaldt især, da den elektroniske indhentningstjeneste blev oprettet og udbygget i årene efter den anden verdenskrig. Nye medarbejdere blev ofte ansat via personlige kontakter, ikke mindst af sikkerhedshensyn. Hovedparten var telegrafister, der kom fra handelsflåden og Søværnet.

Både radiotjenesten på Amager og efterretningstjenesten i Kastellet ansatte gerne personer, som havde en uddannelse som reserveofficerer. Et særligt fremtrædende eksempel herpå er den senere udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen. En anden hyppigt benyttet rekrutteringskilde var Hærens sprogskole, der under forskellige navne siden sidst i 1950'erne har uddannet sprogofficerer til de tre værn, oprindeligt primært i russisk med henblik på at afhøre krigsfanger. FE stillede i øvrigt lærerkræfter til rådighed for sprogskolen i fag som sovjetisk politik, økonomi og historie. Det gav netop den sidegevinst, at tjenesten lærte potentielle kandidater til senere ansættelse at kende. FE har sammen med Udenrigsministeriet været storaftager af sprogofficerer, enten som studenter eller som fastansatte efter endt universitetsuddannelse.

FE som en lukket klub eller total institution

Men hvad gjorde denne mangel på "mangfoldighed" ved efterretningstjenestens forhold til omverdenen og dens evne til at læse, hvordan de ydre rammer så ud og forandrede sig? En efterretningstjeneste er i sagens natur en lukket klub, der langt hen ad vejen kan unddrage sig omverdenens indsigt, selv når den fungerer i et demokratisk samfund som Danmark, hvor embedsværk, domstole og politikere udøver en stærk kontrol. I sine erindringer har den tidligere amerikanske CIA-chef William Colby beskrevet, hvordan han oplevede konsekvenserne af lukketheden i de amerikanske sikkerhedstjenester, som han havde arbejdet i siden den anden verdenskrig:

"Både socialt og fagligt dannede de [medarbejderne] en klike; skabte et lukket broderskab. De spiste sammen på deres egne særlige favoritrestauranter; de festede næsten kun sammen med deres egne; deres familier kom sammen, sådan at de ikke altid behøvede at have paraderne oppe. På den måde isolerede de sig i stigende grad fra den almindelige verden og dannede et noget skævvredet billede af den omgivende verden.

Deres egne målbevidste dobbeltliv blev den herskende norm, og de så ned på den øvrige befolknings liv. Ud af dette voksede, hvad der senere er blevet kaldt […] efterretningskulten; en indavlet, forvrænget og elitær forestilling om efterretningsarbejde, som anså sig selv for at være hævet over samfundets normale måder at fungere på, med sit eget rationale og berettigelse – hinsides begrænsningerne i forfatningen, som ellers gælder for alt og alle andre."

Der er et åbent spørgsmål, i hvilket omfang det samme gjorde sig gældende i den danske militære efterretningstjeneste i den her behandlede periode. Under alle omstændigheder er det et væsentligt metodisk problem, når man, som det sker i dette kapitel, vil beskrive de rammer, som efterretningsarbejdet foregik under, at efterretningstjenestens og dens medarbejderes egen fortolkning af vilkårene og spillereglerne spiller ind. Nedenfor er det kort berørt, hvad erfaringshorisonten eksempelvis fra det illegale arbejde under besættelsen kan have betydet for, hvordan medarbejderne forstod rammevilkårene. Men det falder i øvrigt uden for dette kapitel at undersøge, hvilket verdensbillede der herskede i den danske militære efterretningstjeneste.

Ud over de ydre rammer var, og er, den militære efterretningstjeneste også selv med til at sætte visse rammer. Andre myndigheder og politikerne var nemlig afhængige af den information, som de fik, ikke blot til at blive klogere på mulige trusler fra omverdenen, men også som redskaber til at handle og til at give og modtage bevillinger. Særligt under den kolde krig gjorde østblokkens lukkethed det svært for andre at sætte spørgsmålstegn ved den viden, som efterretningsarbejdet tilvejebragte om de mulige modstandere i øst. Efterretningstjenesten havde i den forstand en slags monopol på oplysninger om rigets sikkerhed. Og kilderne fremstod relativt uangribelige, fordi de skulle holdes hemmelige.

Omvendt kan politikere i Danmark, som i andre lande, blive fristet til at ønske en bestemt trussel manet frem eller negligeret. Det bedste eksempel på det første er debatten om en række vestlige efterretningstjenesters vurderinger af Saddam Husseins mulige programmer til fremskaffelse af masseødelæggelsesvåben forud for den amerikanske invasion af Irak i 2003. Et dansk eksempel på det andet er ifølge interviews med ansatte i FE det politiske pres på FE's ledelse i 2000 for at få tjenesten til at afgive en trusselsvurdering med så lav en trussel, at det ville være forsvarligt og dermed politisk muligt at sende danske soldater til Sydlibanon med den særlige FN-udrykningsstyrke (*Stand-by Forces High Readiness Brigade, SHIRBRIG*). Styrken var blevet oprettet i 1995 på dansk initiativ, men havde i 2000 endnu ikke været udsendt. FE modstod presset, styrken kom ikke af sted, og få måneder senere bekræftede udviklingen i Sydlibanon, at FE's vurdering af trusselsniveauet var korrekt.

Medbragte erfaringer – efterretningstjeneste og samfund før 1945

Efter den anden verdenskrig stod Danmark over for at skulle bygge sine væbnede styr-

ker op fra næsten ingenting, og samtidig herskede der en ny sikkerhedspolitisk situation, hvor landets neutralitetspolitik siden nederlaget i krigen i 1864 var udfordret. Alligevel opstod efterkrigstidens militære efterretningsarbejde ikke af ingenting.

Eksistensen af en professionel og centraliseret militær efterretningstjeneste kan for den danske hærs vedkommende føres tilbage til 1870'erne: I 1873 oprettede Generalstaben en efterretningsenhed, hvis indsatsområde var Slesvig-Holsten, de tyske Østersø- og Nordsøkyster, samt Berlin. Efter en forfaldsperiode, bl.a. på grund af besparelser, skete der i slutningen af 1890'erne en styrkelse af efterretningsarbejdet. Nu sigtede det særligt mod at skabe et net af agenter i Danmark, som kunne melde om fjendens dispositioner efter en invasion af Danmark for dermed at lette forsvaret af Københavns befæstning – det sted i landet, hvor en angriber skulle standses og holdes hen, til der kom hjælp fra venligtsindede stormagter.

I 1913 formulerede Generalstabens Efterretningssektion sit formål som at varsle regeringen, hvis "en stormagt før udbruddet af krigen overraskende vil søge at påtvinge os sin vilje". Midlet til dette var et netværk bestående af, som det hed, "danske, i udlandet bosiddende patrioter." Disse personer var fordelt med syv i Slesvig-Holsten, fire i Hamborg og de tyske Østersøhavne, en i Berlin, to i London og tre på den engelske Nordsøkyst. Dertil kom, at Flåden stod for en sø- og kystefterretningstjeneste (Marinestabens Efterretningssektion), hvor ikke blot Flådens skibe, men også 33 fyr, lodsstationerne samt fyr- og statsskibe skulle rapportere om fremmede krigsskibe i dansk farvand. Skulle fjenden komme til landet, rådede Hærens indenlandske efterretningstjeneste over et netværk på omkring 1.500 personer, som med et moderne udtryk skulle fungere som et *stay behind*-netværk i krigstid ud over at udføre kystvarsling og rapportere om andre mistænkelige forhold i fredstid.

Mellemkrigstidens militære efterretningsvirksomhed er mindre godt belyst, da efterretningssektionerne destruerede en stor del af deres arkiver i forbindelse med det tyske angreb den 9. april 1940. Grundlæggende var der dog tale om den samme organisering: Hæren og Søværnet havde hver sin efterretningstjeneste. Også grundprincippet var det samme: Man undersøgte mulige konkrete militære trusler mod Danmark, fra især Tyskland, med henblik på rettidig varsling. Dertil kom et samarbejde med politiet om at udføre kontraspionage i Danmark.

Ringe dialog mellem militæret og politikerne op til den 9. april 1940

Umiddelbart slap efterretningstjenesterne ikke særligt heldigt fra den 9. april 1940: Dagen, hvor tyske tropper overfaldt Danmark og Norge for efter få timer at opnå, at Danmark indstillede kampen, lod sig besætte og påbegyndte et samarbejde med Det Tredje Rige. Det var dog ikke efterretningsleddet, der svigtede. Derimod gik det galt med at tolke og videregive de betydelige mængder information om koncentration af tyske

tropper i Østersøhavnene, som efterretningstjenesterne havde indsamlet i tiden forud for den 9. april.

Flådens øverstkommanderende, admiral Hjalmar Rechnitzer, drøftede den 6. april efterretningerne med general Ebbe Gørtz og hærchefen, generalløjtnant William Prior. Her foreslog Gørtz, at man skulle indkalde et antal værnepligtige soldater under dække af en øvelse. Prior replicerede, at "verdenshistorien kendte ikke noget eksempel på et overfald uden forhandling på en nation, med hvilken der var sluttet ikke-angrebstraktat". Han forventede altså ikke et uvarslet overfald, højst at Tyskland ville bruge de forsamlede tropper til politisk pression mod Danmark. Samtidig var det tydeligt, at politikerne ikke delte den militære trusselstænkning, som lå bag Forsvarets indsamling af informationer. Internt i Forsvaret fandt man det nemlig meget lidt sandsynligt, at Danmark som et afrustet land, der lå vitalt placeret mellem stormagterne, kunne undgå at blive inddraget i krigen. Derimod mente den socialdemokratisk-radikale regering, som var ved magten, at landet ligesom under den første verdenskrig kunne undgå at blive inddraget gennem behændigt diplomati. Forskellen var imidlertid, at Danmark under den første verdenskrig havde en væsentlig militær styrke, som kunne bakke neutralitetspolitikken op.

Den 9. april blev derfor kulminationen på en lang periode med en ringe militær-politisk dialog, og hvor de militære efterretningstjenester i øvrigt også kun meget begrænset samarbejdede med andre relevante institutioner, som f.eks. Udenrigsministeriet.

Proviantgården med indgangen til Generalstaben, i dag Rigsarkivet og folketingskontorer

Omvendt voksede der et parløb mellem politikere og Forsvaret frem under besættelsen, som i høj grad kom til at dreje sig om efterretningsvirksomhed vendt mod både inden- og udenlandske trusler. Politikerne ønskede Forsvarets bistand til at sikre sig to ting: At modstandskampen ikke fik systemstormende karakter, og at Danmark kom ud af krigen som en allieret nation. Forsvaret bidrog til denne dobbelte og dybest set modsætningsfulde ambition gennem den såkaldt skæve våbentildeling. Det vil sige, at kommunistiske modstandsgrupper fik en uforholdsmæssig lille del af de våben og sprængstoffer, som englænderne kastede ned. Samtidig forsynede det militære efterretningsarbejde, som havde basis i Stockholm, de vestallierede og den svenske stat med efterretninger om den tyske værnemagt i Danmark.

Ny tid, nye medarbejdere

Tiden efter befrielsen førte til ændringer både i forsvarsviljen, sammensætningen af efterretningstjenesten og synet på, hvad den skulle kunne informere om. De militære og sikkerhedspolitiske erfaringer fra krigen viste, at varslingstiden for et fjendtligt angreb kunne være uhyggeligt kort, særligt hvis man forsømte efterretningsarbejdet eller ikke tog dets informationer alvorligt. Det havde ikke blot den 9. april godtgjort, men også Sovjetunionens angreb på Finland i november 1939 og Tysklands på Sovjetunionen i juni 1941. Desuden kunne en aggressor tænkes at betjene sig af det, der i vore dage kaldes hybridkrig, eller lave fingerede angreb på sig selv for at gøre det uklart, hvem der bar skylden for en krig. Endelig måtte man frygte, at en eventuel fjende allerede i fredstid ville skabe gunstige forudsætninger for et angreb.

Endnu et forhold bidrog til at sætte den mentale ramme om efterretningsindsatsen under den kolde krig. Mellemkrigsperioden og den tidlige efterkrigstid viste til fulde, at den amerikanske udenrigsminister Henry Stimson havde taget fejl, da han i 1929 afviste rutinemæssig aflytning af udenlandske ambassaders telekommunikation med ordene: *"Gentlemen do not read each others' mail."*

Der var tilsyneladende ikke plads til sentimentalitet i international politik og slet ikke i efterretningsarbejdet. Sovjetiske sikkerhedstjenester myrdede flere eksilpolitikere i mellemkrigsperioden. Det kulminerede med mordet på den tidligere topkommunist Lev Trotskij i Mexico i 1940. Gestapo bortførte i 1935 en tysk-jødisk journalist fra Schweiz, efter at han havde afsløret Tysklands hemmelige genoprustning. Også Churchills hemmelige hær, *Special Operations Executive* (SOE), brugte snigmord i europæiske lande under krigen.

At et antal af efterretningstjenestens medarbejdere kom fra modstandsarbejdet, har nok haft betydning for en robust tilgang til arbejdet i marken eller som minimum farvet deres opfattelse af, hvad andre magter kunne finde på. Lippmann, SOE's sidste operative chef i Danmark før befrielsen, beordrede således den 6. maj 1945 henrettelse af et tidligere medlem af det tyske Sommerkorps, som han opfattede som en sikkerhedstrussel.

Den pågældende blev efter et forhør ført til Fælledparken, hvor han blev dræbt med et nakkeskud.

Dermed ikke sagt, at efterkrigstidens danske militære efterretningstjeneste gennemførte den slags operationer. Men i det internationale miljø, som arbejdet foregik i, brugte en række lande, som den danske efterretningstjeneste enten samarbejdede med eller havde som modstandere, jævnligt snigmord, bortførsler og hårdhændede afhøringer. De nævnte eksempler er småting i forhold til den kæde af drab, forsvindinger og sabotageaktioner, som efterretningstjenesterne på begge sider af Jerntæppet kastede sig over, da den kolde krig begyndte få år senere.

Danmark i det internationale system 1945-1989

Med Nazitysklands nederlag i maj 1945 stod Danmark i en forholdsvis gunstig sikkerhedspolitisk situation. Siden 1870'erne havde Tyskland været den magt, som mere end nogen anden bestemte Danmarks sikkerhedspolitiske adfærd. Det havde været et centralt dogme i udenrigspolitikken på den ene side at balancere mellem alle de stormagter, som havde interesser i Danmark, men på den anden side særligt at sikre sig imod det store, sydlige nabolands mishag.

At Tyskland for en rum tid var forsvundet som magtfaktor, betød dog ikke, at Danmarks sikkerhedspolitiske situation nu var ukompliceret. Som krigen havde demonstreret, regnede USA Grønland som så vitalt for sin sikkerhed, at amerikanerne efter aftale med den danske ambassadør i Washington, Henrik Kaufmann, havde besat denne del af riget i sommeren 1941, og der var ingen tegn på, at de var på vej væk. Mens britiske tropper havde befriet størsteparten af det egentlige Danmark, var Bornholm blevet befriet af Sovjetunionen. Denne stat, som for første gang siden tsartiden markerede sig som en militær stormagt og magtfaktor i Europa, interesserede sig for de danske stræder, som jo spærrede for den sovjetiske Østersøflådes adgang til det åbne hav.

Danmark førte i den tidlige efterkrigstid sin udenrigspolitik ud fra en forhåbning om, at det nyoprettede FN kunne regulere de stigende spændinger mellem sejrherrerne i krigen. Et FN, som Danmark bestræbte sig på at være et aktivt medlem af for at opbygge stærke internationale regler for staternes indbyrdes samkvem. Trods skåltaler om "aldrig mere en 9. april" gik det imidlertid trægt med at genopbygge det danske forsvar, som helt var forsvundet, efter at tyskerne overtog de danske militære tjenestesteder den 29. august 1943.

Der var legitime grunde til ikke at forhaste sig. Dels var det dyrt at bygge Forsvaret op fra grunden, dels skulle Forsvaret og politikerne først overveje, hvad den hastige militærtekniske udvikling under krigen betød for et lille land som Danmark. Endelig var det heller ikke klart, hvilke fremtidige trusler Danmark ville stå over for.

På efterretningssiden reetablerede man den organisationsform, der havde eksisteret før krigen. Det vil sige, at Hæren og Flåden fastholdt separate efterretningsenheder. Besættelsen satte også rammen for den tidlige efterkrigstids efterretningsarbejde i den forstand, at alle nøglemedarbejderne og en stor del af kontorpersonalet kom fra modstandsarbejdet og dermed havde praktiske erfaringer med konspiratorisk arbejde. Ud over den ofte dyrt betalte praktiske og organisatoriske erfaring fra marken kunne ledende efterretningsfolk trække på en række internationale kontakter fra samarbejdet med de allierede og svenskerne under krigen.

Krigsfrygt og Danmarks vej til NATO

Mellem 1946 og 1948 overtog kommunister magten i alle de lande, som Sovjetunionen havde befriet eller besat. Denne udvikling gik hånd i hånd med en stadig større villighed hos vestmagterne til at sætte hårdt mod hårdt: Trumandoktrinen i 1947 og Marshallhjælpen i 1948 var vigtige mellemstationer på vejen til at danne NATO i april 1949, hvor Danmark blev et af *the founding members.* Som medlem af en militær alliance kunne det militært svage Danmark trække på støtte fra de øvrige medlemmer. Særligt vigtig var naturligvis USA, som både havde alliancens største konventionelle styrker og en atomslagstyrke, som kunne afskrække et sovjetisk angreb.

Psykologisk var Danmarks vej til forsvarsalliancen blevet beredt af en omfattende krigsfrygt, som bredte sig i påsken 1948. Den fik bl.a. regeringen til at inddrage befalingsmændenes orlov og skærpe bevogtningen af militære anlæg. Krigsfrygten skyldtes ikke mindst internationale rygter om sovjetiske planer om ekspansion mod Skandinavien.

I en analyse til en række ledende politikere satte legationsråd Povl Bang-Jensen, der var ansat ved den danske ambassade i Washington, ord på, hvad man troede, der var

Sovjetisk landgangsøvelse på den polske kyst i 1980'erne

på spil: At Sovjetunionen ville udnytte amerikanernes ulyst til en ny krig til at indtage strategisk vigtige områder i Europa. Med Bang-Jensens ord hed det, at "Danmark … [synes at være] det Sted i Europa, hvor Rusland under visse Betingelser bedst vilde kunne foretage en direkte militær Aktion uden at løbe en alt for stor Risiko for en amerikansk Krigserklæring". Som det ses, var det fortsat frygten for en uvarslet og hurtig sovjetisk operation, der spøgte, hvilket naturligvis accentuerede behovet for nøje at overvåge, hvad der foregik i de sovjetiske Østersøhavne.

Koreakrigen fik politikerne til at samle efterretningssektionerne

To år senere kom verden tæt på en storkrig. I juni 1950 gennemførte Nordkorea et overraskelsesangreb på Sydkorea. Angrebet kom på en søndag, hvor en stor del af landets (delvist kristne) officerskorps var i kirke og derfor væk fra deres enheder. Overraskelseseffekten sammen med en forholdsvis lav moral i de sydkoreanske styrker betød, at angriberne kunne rykke hastigt frem. Koreakrigen illustrerede derfor atter nødvendigheden af rettidig varsling om troppebevægelser og andre forhold, som kunne indikere, at et naboland forberedte et angreb.

Få måneder efter krigens start og under indtryk af den stadig mere overhængende krigstrussel i Europa reorganiserede man ledelsen af Forsvaret. Hidtil havde der eksisteret selvstændige Krigs- og Marineministerier. Nu blev disse pr. 1. oktober 1950 sammenlagt i et forsvarsministerium, som også havde den politiske ledelse af det netop oprettede flyvevåben. Regeringen etablerede samtidig et embede som forsvarschef, og denne fik en nyoprettet værnsfælles kommando under sig: Forsvarsstaben.

Generalstabens og Marinestabens efterretningssektioner blev ved samme lejlighed forenet under betegnelsen Forsvarsstabens Efterretningsafdeling. Samtidig skete der også en politisk afklaring af, hvem der skulle stå for indenlandsk efterretningsvirksomhed.

Den måde, som Sovjetunionen havde gennemført magtovertagelser på i Østeuropa, havde sammen med erfaringerne fra krigen og mellemkrigstiden skabt en stor frygt for en "femte kolonne-virksomhed". Konkret rettede frygten sig mod de danske kommunister, understøttet af fremmede efterretningstjenester.

De første år efter krigen havde derfor aktualiseret spørgsmålet om, hvem der skulle overvåge mulig femtekolonne- og fremmed agentvirksomhed i Danmark, og det blev genstand for en magtkamp mellem Forsvarets og politiets efterretningsorganer. Fra politisk hold blev det bestemt, at Politiets Efterretningstjeneste (PET), der blev oprettet pr. 1. januar 1951, skulle bekæmpe fremmed efterretningsaktivitet på dansk jord og virke som et "værn imod foretagender og handlinger, som må antages at rumme en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden, herunder i første række de i straffelovens kapitler 12 og 13 omhandlede [disse kapitler omhandlede

landsforræderi og spionage]". Forsvarsstabens Efterretningsafdeling skulle tage sig af efterretningsvirksomhed rettet mod udlandet, men også stå for kontraspionage internt i Forsvaret.

Koldkrigstruslen: Sovjetunionen, Østtyskland og Polen

Det militære efterretningsarbejde havde i de første efterkrigsår især drejet sig om at holde øje med det slagne Tyskland, som for Vesttysklands vedkommende i 1955 blev medlem af NATO. Men med Koreakrigen kom der nu et langt mere entydigt fokus. Hovedmodstanderen var Sovjetunionen og dens satellitter, som fra 1955 var sluttet sammen i Warszawapagten. Fra slutningen af 1940'erne og frem til Sovjetunionens sammenbrud i 1991 var det et meget væsentligt rammevilkår, at den militære efterretningstjeneste kunne rette sin opmærksomhed i en bestemt retning, når det gjaldt trusselsbilledet: mod øst.

Særligt tre lande var interessante i en dansk sammenhæng: Sovjetunionen som den magt, der politisk, økonomisk og militært var helt dominerende i østblokken; Østtyskland, fordi det husede de militære styrker, som under en krig først ville blive sat ind mod Danmark og dets nærområder, og Polen, fordi det i lange perioder tegnede sig som det land i Warszawapagten, hvor størstedelen af de invasionsstyrker, som ville blive sat ind mod Danmark, kom fra.

Danmarks geografiske placering blev i mere end en forstand en væsentlig faktor i den danske efterretningstjenestes historie under den kolde krig. Danmark var en frontlinjestat med Bornholm placeret langt bag østblokkens forreste linjer. Placeringen ved Østersøens udmunding i Nordsøen via de danske stræder betød, at den sovjetiske Østersøflådes muligheder for at operere på det åbne hav afhang af en erobring af Danmark og det sydlige Norge.

Men placeringen gav også store fordele med hensyn til at observere og aflytte militær aktivitet i Østersøen: "I Østersøen er de specielle danske muligheder alle andre NATO-landes (inkl. stormagternes) absolut overlegne. Her skal som eksempel nævnes, at en NATO-stormagts hemmelige håndbog over SU-flåden [Sovjetunionens flåde] indeholder billedmateriale som for 35 procents vedkommende er leveret af FST-E [efterretningstjenesten]," hed det således i en af efterretningstjenestens skrivelser.

Svært at kortlægge hvad de lukkede østlande kunne og ville

Mens Danmarks geografiske placering gav visse efterretningsmæssige fordele, stod Danmark og alle de øvrige NATO-lande med en stor fælles udfordring. Det var svært at kortlægge, hvad de mulige modstandere i øst kunne og ville. For østblokkens samfund var lukkede, delvist totalitære diktaturer, hvor ikke blot militære hemmeligheder, men også ret banale, hverdagsagtige oplysninger var stærkt hemmeligholdt. En af nøg-

lemedarbejderne i den tidlige efterkrigstids danske efterretningstjeneste, den slovakisk fødte D. J. König, betegnede det i en intern skrivelse som en "uhyre svær" udfordring at kortlægge, hvad der gik for sig i Sovjetunionen, og hvad dets rustningsøkonomiske potentiale var. Det skyldtes i første række "den hemmeligholdelsespolitik, der føres på alle områder af Ruslands økonomiske liv, herunder også landets officielle statistik".

Endnu sværere end at kortlægge de militære kapaciteter var det at udlægge den sovjetiske ledelses hensigter. Sovjetisk politik foregik bag lukkede døre, og en meget lille gruppe mænd i den øverste politiske ledelse, politbureauet, traf alle beslutninger af betydning. Denne centraliserede politiske proces gav Sovjetunionen unikke muligheder for at føre en dobbeltbundet politik. På den ene side fremstod man som fortalere for fred og nedrustning, og på den anden side understøttede man en række former for undergravende virksomhed i de vestlige lande, hvor man brugte kommunistpartierne og organisationer, som de styrede, som redskaber.

Kompleks sikkerhedspolitisk situation øgede behovet for efterretninger

Sikkerhedspolitikken blev mere kompleks gennem 1960'erne, idet begge supermagter i stigende grad engagerede sig i den tredje verden, hvor de gennemførte stedfortræderkrige eller selv aktivt intervenerede, som USA i Vietnam og Sovjetunionen i Afghanistan.

Samtidig kom NATO's doktrin om at imødegå et kommunistisk konventionelt angreb i Europa med total atomar gengældelse under pres. Sovjetunionen besad fra begyndelsen af 1960'erne en atomslagstyrke, som kunne ramme USA med stor effekt. Det gjorde det stadig mindre sandsynligt, at USA kunne eller ville svare atomart igen på et sovjetisk angreb på Vesteuropa.

Der tegnede sig samtidig konturerne af, at man fra sovjetisk side satsede på et overraskelsesangreb. Sovjetunionen ville overtage den strategiske infrastruktur gennem luftlandsætninger, brug af specialtropper og sabotører i modstanderlandene, der samtidig så vidt muligt skulle lamme det politiske beslutningssystem. Det aktualiserede behovet i Vesten for at kende normalbilledet og kunne identificere sådanne afvigelser fra det, som tydede på angrebsforberedelser.

Sideløbende hermed fandt der en afspænding sted mellem Øst og Vest. Den kulminerede i 1970'erne, hvor parterne indgik en række aftaler om våbenkontrol. Sovjetunionen stod på dette tidspunkt magtpolitisk på sit højeste. Godt nok var forholdet til Kina, der var blevet kommunistisk i 1949, så dårligt, at de to lande flere gange førte uerklærede grænsekrige, men der var på den anden side kommet en lang række klienter og allierede til fra Cuba over Syrien og Angola til Vietnam.

Dårlig økonomi og nye teknologier pressede Sovjetunionen

Det verdensomspændende sovjetiske netværk så dog mere imponerende ud på papiret, end det var i virkeligheden. Prisen for dette globale engagement i forening med et fortsat højt rustningsniveau og en ineffektiv organisering af økonomien var, at Sovjetunionen i løbet af 1970'erne løb ind i økonomiske problemer.

Det var sammen med en udbredt apati og kynisme i samfundet baggrunden for de reformer, som den nye sovjetiske leder Mikhail Gorbatjov iværksatte, da han i 1985 kom til magten. Opgaven for Gorbatjov var også at stabilisere forholdet til USA. Afspændingen var nemlig blevet afløst af en periode med international krisestemning efter den sovjetiske invasion af Afghanistan i 1979. USA oprustede derpå kraftigt under en ny præsident, Ronald Reagan. I den sovjetiske ledelse var der en frygt for, at USA kunne finde på at iværksætte et atomart førsteslag mod Sovjetunionen. Denne krigsfrygt kulminerede i 1983 under NATO-øvelsen *Able Archer*. Baseret på afklassificerede interne sovjetiske dokumenter ved vi i dag, at den stærkt alderstegne sovjetiske ledelse i ramme alvor frygtede, at denne planlægningsøvelse, hvori der indgik kernevåben, kunne være et dække over en militær operation. Den sene kolde krig var således præget af et højspændt internationalt miljø, hvor begge parter forberedte sig på et uvarslet angreb fra modparten.

En væsentlig faktor i de to blokkes militære udvikling i perioden var, at store fremskridt inden for bl.a. elektronik og informationsteknologi, herunder brug af forskellige nye materialer, gjorde det muligt at skabe nye generationer af mere træfsikre og ødelæggende våbensystemer. De teknologiske fremskridt påvirkede også efterretningsområdet. Fra slutningen af 1950'erne begyndte USA at bruge spionsatellitter, som dels kunne tage fotos, dels aflytte telekommunikation. Samtidig betød fremkomsten af computere, at lagring og analyse af information pludselig fik helt andre vilkår end tidligere, hvor man groft sagt var afhængig af kartotekskort på papir eller sagsbaserede dossierer i et ringbind.

Kort efter gjorde USA endnu en militær opfindelse, som fik helt afgørende samfundsmæssig betydning, og som også ændrede efterretningsarbejdets vilkår: internettet. Ideen med at koble computere i et decentralt netværk gik tilbage til 1960'ernes amerikanske forsvar, men som civilt massefænomen voksede nettet først frem i 1990'erne. Internettet bestod i begyndelsen af 1980'erne blot af lidt over 200 sammenknyttede computere, ti år senere var antallet vokset til over 300.000. Det var dog først med den senere udbredelse af personlige computere, tablets og smartphones, at internettet blev et allestedsnærværende kommunikationssystem.

USA tænkte nyt efter Vietnamkrigen

Set med datidens øjne var det dog ingenlunde klart i midten af 1970'erne, at USA ville vinde konfrontationen mellem de to supermagter. Landet var præget af økonomisk kri-

se og af politisk splittelse oven på Vietnamkrigen. Denne krig førte dog også til, at det amerikanske forsvar gentænkte sine doktriner. Heraf udsprang nye planer for, hvordan NATO skulle forsvare sig i tilfælde af et sovjetisk angreb, det såkaldte *Airland Battle*-koncept. Nye, mere præcise våben og mere bevægelige styrker skulle gøre det muligt for NATO's styrker at bryde angribernes slagorden og forårsage så store tab blandt dem og særligt blandt de forstærkninger, som skulle føres frem, at deres offensiv gik i stå, inden de løb hele Vesteuropa over ende.

NATO's forsvarsplanlægning fik i løbet af 1970'erne og 80'erne på denne baggrund en ny, men nok ubegrundet selvtillid. Den nye doktrin mindskede dog ikke behovet for at kunne kikke fjenden i kortene. Tværtimod blev det endnu mere nødvendigt med et godt efterretningsbillede, ikke kun for at kunne spotte eventuelle planer om et overraskelsesangreb, men også for at kende de sandsynlige angrebsruter. Dermed kunne NATO identificere flaskehalse langs de fjendtlige angrebsakser og her angribe modstanderen med fly, missilsystemer og langtrækkende artilleri.

Til dette kunne der stadig anvendes klassiske, gennemprøvede metoder som at sende agenter i marken under dække af at være f.eks. turister eller handelsrejsende. Spionkrigen mellem Øst og Vest førtes dog ikke kun ved brug af egne borgere. På trods af Warszawapagtens omfattende sikkerhedsforanstaltninger og lukkede samfundssystem lykkedes det Vesten at rekruttere et antal relativt højtrangerende folk fra østblokkens myndigheder: oberst Oleg Penkovskij fra GRU, Oleg Gordijevskij fra KGB og oberst Ryszard Kuklinski fra den polske generalstab. Gordijevskij blev i øvrigt rekrutteret i København. Tilsvarende havde Sovjetunionen og andre østbloklande dog også spioner højt på strå i CIA og andetsteds. Blandt de mindre fisk var en dansk diplomat, Einar Blechingberg, som PET i 1958 afslørede som spion for Polen.

Den indenrigspolitiske udvikling frem til 1989

Det er umuligt at adskille de udenrigspolitiske og indenrigspolitiske rammebetingelser for efterretningsarbejdet, fordi de er gensidigt afhængige. Det nok mest slående udtryk for dette er det ændrede syn på Forsvaret, som Socialdemokratiet fik, da tyskerne invaderede Danmark den 9. april 1940, og Sovjetunionen efterfølgende truede landet. Fra at have været stærkt forsvarsskeptisk blev Socialdemokratiet i efterkrigsperioden et af de ledende partier med hensyn til at fastholde et betydeligt forsvar. Partiet var også villigt til at gå langt for at overvåge sin ideologiske hovedkonkurrent i kampen om arbejderklassens gunst, det danske kommunistparti.

Under det meste af den kolde krig var dansk politik derfor præget af en høj grad af enighed om den førte sikkerhedspolitik blandt de væsentligste partier med Det Radikale Venstre som det mest forsvarsskeptiske. Det lettede både forsvarspolitikken i almindelighed og efterretningstjenestens vilkår. Således stod socialdemokratiske regeringer for

den store ekspansion af Forsvaret i årene efter tilslutningen til NATO. Mellem 1950 og 1953, årene, hvor Koreakrigen rasede, tredoblede politikerne forsvarsbudgettet. Denne stigning fandt dog sted fra et meget lavt niveau. Danmark lå under hele den kolde krig i den lave ende med hensyn til forsvarsudgifternes andel af landets BNP, et forhold, som en række alliancepartnere, særligt USA, løbende kritiserede. Fra 60'erne kom forsvarsbudgettet under øget pres, men vigtigere for efterretningsarbejdet var det, at tidsånden skiftede. Ungdomsoprøret sådede i stigende grad tvivl om både Forsvarets berettigelse, hvad efterretningsarbejdet egentligt drejede sig om, og hvem det rettede sig mod.

Cubakrisen og Vietnamkrigen skabte tvivl om værdien af et stærkt forsvar

Hvis den 9. april 1940 og Koreakrigen var de begivenheder, som langt op i 60'erne overbeviste mange danskere om behovet for et stærkt forsvar, blev Cubakrisen og Vietnamkrigen de begivenheder, som udfordrede samme forståelse. Cubakrisen i oktober 1962 mindede verden om, at eksistensen af to fjendtlige blokke, udrustede med langtrækkende atomvåben, kunne bringe menneskeheden i fare.

Samme år samlede en protestmarch mod atomvåben fra Holbæk til København, en af de såkaldte påskemarcher, omkring 25.000 deltagere. Fra midten af 1960'erne mobiliserede det amerikanske engagement i Vietnam modstanderne af et stærkt militær. USA fremstod som en imperialistisk magt, der med en overvældende våbenmagt søgte at kue et lille fattigt land. Til dette skal lægges, at der ifølge ungdomsoprørernes marxistiske, antiautoritære og basisdemokratiske verdensbillede var meget lille forskel på de kapitalistiske, liberale samfund i vest og de kommunistiske, autoritære samfund i øst. Den grundlæggende ide om, at det var værd at forsvare Danmark militært og have et bagvedliggende efterretningsarbejde mistede således legitimitet i dele af samfundet. Mod slutningen af Vietnamkrigen var antallet af danske, unge mænd, som nægtede at aftjene værnepligt, rekordhøjt, 4.000. Det svarede til omkring ti procent af de værnepligtige.

Ud fra en rent kvantitativ vurdering var ungdomsoprøret dog mere en krusning på overfladen af folkedybet end en storm. De etablerede, "systembevarende" politiske partier fastholdt deres flertal i Folketinget. Men de var under pres, og fra jordskredsvalget i 1973 og fremefter var dansk partipolitik i opbrud. Derfor kan man heller ikke afskrive ungdomsoprøret som et fænomen, som ikke fik betydning uden for egne cirkler. Samfundet blev generelt påvirket af det, og særligt i radikale og socialdemokratiske rækker så mange med sympati på store dele

Atommarch 1960

af tankegodset, eksempelvis på det forsvarspolitiske område. Desuden kom en række nye socialistiske partier i Folketinget.

Efterretningsarbejdet i en skeptisk og politiseret atmosfære

Kulminationen på denne udvikling blev perioden med det alternative sikkerhedspolitiske flertal i Folketinget. Mellem 1982 og 1988 pålagde et flertal uden om skiftende borgerlige mindretalsregeringer dem at føre en politik i NATO, hvor Folketinget tog forbehold i væsentlige beslutninger i form af fodnoter til officielle dokumenter. Det vedrørte bl.a. en aftale om, at NATO skulle stationere amerikanske mellemdistancemissiler i Europa som reaktion på en sovjetisk oprustning med tilsvarende missiler.

Efterretningsarbejdet kom derfor til at foregå i en mere forsvarsskeptisk og politisk radikaliseret atmosfære end tidligere. Det viste sig eksempelvis i forbindelse med Kejsergadesagen i 1969, en ret uskyldig sag, i hvert fald i international efterretningssammenhæng. Sagen gav anledning til en del politisk debat og beskrives nærmere i kapitel 3.

Nogenlunde parallelt med Kejsergadesagen kom der politisk fokus på, at PET registrerede danske statsborgeres politiske virksomhed, og på at også FE nød godt af denne registrering, især hvad angik personer ansat i Forsvaret. En række artikler i *Ekstra Bladet* i 1977 gav næring til denne mistanke. Artiklerne beskrev det samarbejde, som FE's indlandsafdeling, der stod for den militære kontraspionage, i slutningen af 1960'erne havde indledt med den stærkt højreorienterede publicist Hans Hetler, der pralede af at besidde et omfattende kartotek over venstreorienterede personer. Det fremstod, som om efterretningstjenesten fik Hetler til at foretage den registrering af ellers lovlige politiske holdninger, som regeringen i 1968 havde forbudt.

Efterretningstjenester fremstod som forstenede

Problemet var ikke kun, at der i et vist omfang blev udført ulovlig registrering af lovlig politisk virksomhed. Samtidig virkede det, som om efterretningstjenesten i stigende grad havde svært ved at forstå både den måde, som de politiske ideologier udviklede sig på i Danmark, og den stigende splittelse i den socialistiske blok, hvor ikke blot Kina, men også lande som Rumænien begyndte at gå egne veje.

Ifølge en tidligere medarbejder i FE, Wilhelm Christmas-Møller, blev denne forstening, som han kaldte det, årsagen til, at han forlod tjenesten. Han beskrev udfordringerne således: "Fra begyndelsen af 1960'erne blev det […] vanskeligere at drive realistisk E-tjeneste. Den økonomiske og tekniske udvikling betød på den ene side, at der næppe mere var det samfundsaspekt, som ikke var relevant for trusselsbilledet. På den anden side betød den politisk-ideologiske udvikling, at det var blevet svært at identificere den modstander af styret, som var en vaskeægte fjende i den forstand, at vedkommende konspirerede med henblik på en ikke forfatningsmæssig ændring af styreformen."

Tjenesten var dog ikke mere forstenet, end at den bad en meddeler rapportere fra en tur til Kina under Maos kulturrevolution i 1967. Ud over at melde om stewardesser, som sang revolutionære sange på indenrigsflyet mellem Beijing og Shanghai og slagord på husmure og plankeværker, kunne informanten også berette, at Kina anså Sovjetunionen for at være gået tilbage til kapitalismen.

Venstresocialist: Efterretningstjenester er mere til skade end gavn

Den stigende splid om sikkerhedspolitikken førte også til den opfattelse, at militær efterretningsvirksomhed i bedste fald var unyttig og irrelevant, i værste fald skadelig. Den venstresocialistiske politiker og debattør Preben Wilhjelm formulerede i 1989 dette klart i et efterord til bogen *Spion for Danmark*: "Hovedproblemet, som vedkommer os altsammen [sic!] … er, at staternes og pagternes syn på spionage er helt ude af trit med nutidens sikkerhedspolitiske problemstilling."

Ti år senere uddybede han synspunktet til at omfatte enhver form for efterretningsvirksomhed, og han var især bekymret over den manglende demokratiske kontrol, der efter hans opfattelse var med "de hemmelige tjenester": "Jeg skal ikke lægge skjul på, at jeg hælder til den opfattelse, at efterretningstjenesterne har været mere til skade end til gavn for demokratiet. Lige fra kaptajn Erik With, der som FET-chef 1911-18 konspirerede mod den radikale Zahle-regering og var en nøgleperson i det højreorienterede statskup i 1920, til aflytningen af kurder-høringen i 1996."

Myte om hemmelig gang førte til skærpet kontrol med efterretningstjenester

De nævnte sager er væsentlige, fordi de både illustrerer, at relationen mellem det politiske niveau og efterretningstjenesten ikke var uden knaster, og fordi de bidrog til, at venstrefløjen med rette eller urette opfattede det, som om FE sammen med PET udøvede meningskontrol rettet mod anderledestænkende danskere. De gav derfor anledning til en række myter, hvoraf den måske mest spektakulære og fantasifulde var, at der skulle eksistere en hemmelig gang mellem FE's domicil i Elefantstok i Kastellet og Ejbybunkeren ved Københavns Vestvold. I juni 1988 hævdede tidsskriftet *Socialistisk Information* i et digert særnummer, at gangen tjente til, at flere hundrede efterretningsfolk hver dag diskret kunne bevæge sig under jorden fra Kastellet til Ejbybunkeren, hvor de i stort omfang ulovligt aflyttede danske privatpersoner og udenlandske ambassader.

"Afsløringen" var en del af baggrundsmusikken, da Folketinget kort efter vedtog en lov om skærpet tilsyn med politiets og Forsvarets efterretningstjenester via et folketingsudvalg. Også før dette havde der eksisteret en kontrolinstans, men på embedsmandsniveau i form af det såkaldte Wamberg-udvalg, som blev nedsat i 1964. Det var først i 1977, at udvalget ud over PET også skulle føre tilsyn med FE.

Etableringen af disse udvalg repræsenterer en langsigtet tendens med øget parlamenta-

risk kontrol med udenrigs- og sikkerhedspolitikken, herunder dens hemmelige dele. Før var det et område, som var forbeholdt de professionelle udøvere, diplomater og officerer, samt en snæver kreds af regeringsmedlemmer. Men især efter den anden verdenskrig, og i endnu højere grad efter den kolde krigs afslutning, har samfundet demokratiseret udenrigs- og sikkerhedspolitikken. At stadig mindre foregår for lukkede døre, er altså også et ændret rammevilkår for efterretningsarbejdet.

Fra murens fald i 1989 til 11. september 2001

Gorbatjovs forsøg på at reformere det sovjetiske samfund blev aldrig kronet med held. De sovjetiske politikere i politbureauet kunne ikke styre de økonomiske problemer, uenighed i den politiske ledelse om reformerne og øget selvstændighedstrang i de enkelte sovjetrepublikker og de østeuropæiske vasalstater. NATO's hovedmodstander fordampede nærmest fra 1989, hvor de østeuropæiske klientstater oplevede regimeskift, og til 1991, hvor Sovjetunionen selv gik i opløsning efter et fejlslagent gammelkommunistisk kupforsøg i august. I en rapport kort efter kuppet kunne FE kort og godt konstatere, at "de politiske omvæltninger i Sovjetunionen i august har medført et imperiums opløsning og et politisk systems sammenbrud".

Overraskende for de fleste skete dette sammenbrud langt mere ublodigt, end man kunne frygte. Selv om det i flere sovjetiske efterfølgerstater kom til væbnede konflikter, gik opløsningen i det store og hele fredeligt til. Også i den tidligere Warszawapagt foregik overgangen ublodigt på nær i Rumænien, hvor intense, men kortvarige kampe udspillede sig i juledagene i 1989.

Helt så fredeligt gik det ikke til, da flere republikker i forbundsrepublikken Jugoslavien kort efter søgte at løsrive sig. Med Kroatien og Bosnien-Hercegovina som epicenter startede en blodig og langstrakt borgerkrig, som blev præget af stor brutalitet og omfattende forbrydelser, inklusive det første folkedrab i Europa efter den anden verdenskrig: Serbiske nationalisters mord på hele den mandlige befolkning i Srebrenica-enklaven i Bosnien-Hercegovina.

Den jugoslaviske borgerkrig blev symbolet på, at der ikke længere var risiko for en altødelæggende krig mellem Øst og Vest, men at der til gengæld var opstået nye trusler som følge af transitionsprocessen i Øst- og Centraleuropa. Politikerne frygtede, at der ville opstå nye konflikter, når forskellige folk krævede nye grænsedragninger, og mareridtet var, at de mange atomvåben, som var placeret på baser i det tidligere Sovjetunionen, skulle blive spredt til andre lande eller falde i hænderne på terrorgrupper.

Udvidelse af NATO og EU lagde kimen til nye konflikter

De vestlige politikere reagerede på frygten ved at udvide NATO og EU for at give de tidligere socialistiske og nu selvstændige lande et incitament til forandring og reformer.

Udvidelserne lagde dog samtidig kimen til nye konflikter, for det lykkedes ikke at finde en formel, som på den ene side integrerede store dele af det tidligere socialistiske imperium i EU og NATO, og på den anden side gav Rusland en tilstrækkelig anerkendelse af dets selverklærede sikkerhedsinteresser. Derfor blev perioden også præget af en række diplomatiske stridigheder mellem NATO og Rusland om grænserne for udvidelsen.

I begyndelsen af 1997 nedsatte Folketinget en dansk forsvarskommission, som skulle vurdere de forsvarspolitiske konsekvenser af den enorme ændring af Danmarks sikkerhedspolitiske situation, som de forudgående år havde budt på. I den beretning, som kommissionen udgav i 1998, nævnte den bl.a., at følgende globale udviklingstræk havde betydning for dansk forsvar: "Underudvikling, overbefolkning, forurening og grænseoverskridende kriminalitet er sammen med to tidsmæssigt sammenfaldende og modsatrettede tendenser – transnationalisering [dvs. globalisering] og nationalisme – de vigtigste tendenser i udviklingen," hed det. Sådanne problemer havde også eksisteret før Berlinmurens fald, men nu krøb de højere op på den sikkerhedspolitiske dagsorden, fordi der ikke længere eksisterede en territoriel trussel mod Danmark eller NATO. I 2001 kunne FE således konkludere, at "der inden for en tidshorisont på mindst ti år ikke vil opstå en konventionel, militær trussel rettet mod Danmark…".

Danmark omlagde Forsvaret mod missioner i udlandet

Fra 1990'erne og frem åbnede verden sig da også for Danmark og det danske forsvar på en helt ny måde. Forsvaret havde til da været dimensioneret til et territorialforsvar af Danmark. Nu skete der en gradvis omstilling i retning af *expeditionary warfare,* dvs. at politikerne kunne udsende danske styrker til missioner langt fra landets grænser.

Det var ikke nyt, at Danmark udsendte styrkebidrag til FN-indsættelse. Mellem 1964 og 1994 var over 23.000 personer udsendt til den danske FN-styrke på Cypern, som deltog i fredsbevarelsen mellem øens græsk- og tyrkiskcypriotiske grupper. Det nye var, at de udsendte styrker i stigende grad blev udsat for trusler, og at disse stadig fik mere håndfaste muligheder for at svare tilbage, altså et skifte fra fredsbevarende til fredsskabende indsatser.

Denne forandring viste sig første gang tydeligt under den såkaldte Operation Bøllebank, en timelang træfning den 29. april 1994 mellem danske kampvogne under FN-styrken UNPROFOR og serbiske militser i Tuzlaområdet i Bosnien. Under kampene, som den danske styrke slap fra uden tab, men som var ganske tabsgivende for modstanderne, affyrede de indsatte Leopardkampvogne 72 granater. En af disse ramte et ammunitionsdepot og forårsagede en stor eksplosion, som efter alt at dømme påførte angriberne store tab.

Operation Bøllebank markerede på mange måder en symbolsk overgang fra en meget

Leopardkampvogn i Bosnien

tilbageholdende brug af militærmagt, som prægede dansk sikkerhedspolitik indtil da, til en langt mindre restriktiv tilgang. Særligt tydeligt blev skiftet, da Danmark deltog i NATO's bombninger af Jugoslavien under Kosovokrigen, og da Fogh Rasmussen-regeringen besluttede sig for, at Danmark skulle deltage i den amerikanske invasion af Saddam Husseins Irak i marts 2003.

Vejen til Irak blev bl.a. banet af det terrorangreb, som to år før havde ramt USA. I fire koordinerede anslag, hvor flykaprere brugte passagerfly som bomber, ramtes Pentagon i Washington og World Trade Center i New York. De voldsomme angreb, som kostede næsten 3.000 mennesker livet, fik USA til at invadere Afghanistan, hvorfra terrororganisationen al-Qaida havde planlagt angrebene. At Irak efterfølgende også blev invaderet, skyldtes bl.a., at amerikanerne formodede, at landet understøttede international terrorisme og udviklede masseødelæggelsesvåben.

Alt efter temperament kan man tale om, at dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i årene efter den kolde krig blev stadig mere aktivistisk, militaristisk eller USA-orienteret frem for den mere reaktive og balanceorienterede linje, der kendetegnede politikken under den kolde krig.

Finanskrise og EU-integration udfordrede Danmark

Den politiske kontinuitet var dog betydelig, selv om det var et regeringsskifte i 2001 fra en årrække med socialdemokratisk ledede regeringer til en periode med Venstre-ledede regeringer, som banede vejen for den danske deltagelse i Irakkrigen. Skiftende regeringer omstillede Danmark fra velfærdsstat til konkurrencestat. Det skete dels med løbende økonomiske reformer og liberalisering, dels via aktiv deltagelse i EU's indre marked og den stadig mere globaliserede internationale økonomi.

Samtidig tøvede Danmark dog også betydeligt over for egentlig politisk integration med EU. Danmark markerede sig med en række undtagelsesbestemmelser, bl.a. ved at fravælge den fælles valuta, euroen, og det europæiske forsvarssamarbejde.

EU blev alvorligt udfordret af en række centrifugale tendenser i årene efter den globale finanskrise i 2008. De er foreløbig kulmineret i den britiske beslutning om at melde sig ud af EU efter en afstemning i sommeren 2016. Ud over uenighed om graden af integration og overstatslig regulering drejede stridighederne blandt EU-landene sig om økonomisk solidaritet efter finanskrisen samt håndteringen af to store, presserende udenrigspolitiske spørgsmål: Det første spørgsmål var den uerklærede russiske såkaldte hybridkrig i Ukraine fra 2014 og mere bredt, hvilken sikkerhedspolitisk trussel Rusland udgjorde. Det andet spørgsmål var migrant- og flygtningestrømmene over Middelhavet.

Hjemmefødte terrorister gjorde samfundet sårbart indefra

Håndteringen af disse spørgsmål blev vanskeliggjort af borgerkrigen i Syrien, et amerikansk fokusskifte i retning af det østlige Asien og nye former for terrorhandlinger, bl.a. mange lavteknologiske angreb med lastvogne, stikvåben og lignende. Disse var i en del tilfælde forårsaget af hjemmefødte *(homegrown)* terrorister, som højrefløjsterroristen Anders Breivik i Norge. De omfattende terrorangreb i Paris den 13. november 2015 med over 130 dødsofre viste, at der også kunne være tale om en kombination. I dette tilfælde var flertallet af gerningsmændene franske borgere, som havde været frivillige islamistiske krigere i den syriske borgerkrig, mens andre tilsyneladende var relativt nytilkomne immigranter fra Mellemøsten.

Både terrorangrebene i Paris og angrebet i USA 14 år tidligere viste, at sikkerhedstruslerne mod de højtudviklede lande havde både nationale og internationale dimensioner, og at et tæt og internationalt samarbejde mellem politi, efterretningstjenester, immigrationsmyndigheder m.fl. var nødvendigt for at overvåge og forebygge terrorisme. De illustrerede også nogle af de nye former for sårbarhed, som globaliseringen havde skabt.

På den baggrund virkede det nærmest profetisk, at FE i en risikovurdering fra 1997, som kom i *Jyllands-Postens* besiddelse, advarede mod, at der var visse risici forbundet med det stadigt større antal danske borgere med udenlandsk baggrund: "Udviklingen i Danmark i retning af et multietnisk samfund, hvor repræsentanter (2. eller 3. generation) fra indvandrende eller asylsøgende folkeslag skal aftjene værnepligt eller søger frivillig tjeneste i Forsvaret, kan indebære en vis risiko for tilstedeværelsen af personer, der af loyalitetsmæssige årsager eller begrundet i afhængighedsforhold vil kunne agere for eller sympatisere med respektive oprindelseslandes terrororganisationer og i den forbindelse udføre efterretningsvirksomhed."

Krigen mod terror og flygtningestrøm skabte nye dilemmaer

Samtidig blev en række efterretningsmæssige dilemmaer gjort tydelige, både af USA's langstrakte *War on Terror* og den europæiske diskussion af de sikkerhedsmæssige, sociale og kulturelle problemer, der kunne udgå fra den uregulerede strøm af flygtninge og migranter. Hvilke former for politi- og efterretningsmæssigt samarbejde kunne f.eks. komme på tale med diktatoriske regimer, som undertrykte egen befolkning og rutinemæssigt torturerede borgere, eller som af rent politiske årsager udnævnte enhver form for opposition til terrorvirksomhed?

Dermed aktualiserede terrorfrygten grundlæggende spørgsmål, som også havde været fremherskende under den kolde krig. Dengang diskuterede politikerne, om Danmark skulle samarbejde med antikommunistiske regimer som Francos Spanien og forskellige latinamerikanske juntaer, og de debatterede graden af overvågning og sindelagskontrol med forskellige socialistiske og kommunistiske grupper.

De lange linjer og bagvedliggende strukturer

Forhold som Danmarks medlemskab af NATO, den kolde krigs ophør eller det ændrede sikkerhedsbillede efter den 11. september 2001 er logiske faktorer i en beskrivelse af rammen om FE's arbejde. Men der er også en ramme om rammen. Det vil sige nogle helt grundlæggende ændringer i den måde, som verden har udviklet sig på siden 1945. De bør også nævnes for helt at forstå, hvad det er for en kompleks og ikke nødvendigvis entydig udvikling, som har dannet baggrund for de konkrete skift i rammevilkårene.

Økonomisk vækst forskyder magten fra Vesten til resten af verden

Det mest iøjefaldende ved perioden efter den anden verdenskrig er den enorme økonomiske vækst. Den er for en stor dels vedkommende skabt via skelsættende teknologiske fremskridt og nye måder at organisere de nationale økonomier på. Samtidig er den globale regulering af samhandelen og investeringsstrømmene blevet ophævet. Verden er ikke kun blevet rigere, den har de seneste årtier også været præget af en omfattende afindustrialisering af en række rige vestlige lande til fordel for nyindustrialiserede lande. Kina og Indien er de vigtigste, men langtfra de eneste eksempler på dette.

Relativt set kan man tale om en forskydning af såvel økonomisk som politisk, militær og kulturel magt fra *the West to the Rest*. Det hænger også sammen med, at det globale befolkningstal er vokset uhørt. I 1950 havde kloden omkring 2,5 milliarder indbyggere, og i 2017 rundede tallet 7,5 milliarder med en forventet kulmination på omkring 11 milliarder i 2100. Tæt på en tredjedel af klodens beboere boede i 1950 i Europa eller Nordamerika, men disse to regioners andel af klodens befolkning var i 2015 faldet til under en sjettedel. Det betyder dog ikke, at kloden er blevet præget af økonomisk lighed. Selv om en række udviklingslande har fået øget økonomisk magt, er deres indkomst per capita stadig lav, og de interne indkomstforskelle er store.

Dele af kloden er præget af zoner med effektivt fungerende stater og et velorganiseret overstatsligt samarbejde. EU er det bedste eksempel. Imidlertid er en af konsekvenserne af globaliseringen og fremkomsten af store internationale virksomheder og uhindrede finansstrømme, at staten relativt set er blevet svækket. I en række lande kan man slet ikke tale om stater i en dansk forstand af ordet.

Den danske fregat Esbern Snare sprænger et piratmoderskib i Det Indiske Ocean

Nye kommunikationsformer gør samfundet mere sårbart

En meget bemærkelsesværdig tendens er den enorme vækst i information, som vi skaber og udveksler via internettet og de sociale medier. I 2011 vurderede en undersøgelse, at brugerne på Facebook hver måned lavede 30 milliarder opslag. I dag hvor antallet af brugerprofiler er over to milliarder, må dette tal være mangedoblet. Med stadig billigere flytrafik og stadig lettere kommunikation via mobiltelefoner, på internet og andet er det samtidig let for personer, som ønsker at kæmpe for den ene eller anden sag, at komme til klodens brændpunkter. Det har strømmen af fremmedkrigere til ISIL's (også kendt som Islamisk Stat) krig i Syrien og Irak med tydelighed vist.

Men det er også muligt at flytte sig den anden vej. Det danske såvel som alle andre samfund er også præget af nye former for sårbarhed. Det kan være over for anslag med primitive, men ødelæggende våben, f.eks. lastvogne eller såkaldt snavsede bomber, dvs. bomber, som spreder forskellige former for kemisk eller biologisk materiale og dermed bliver til masseødelæggelsesvåben. Det kan også være sårbarhed over for hybridkrig og udefrakommende forsøg på at manipulere med den offentlige mening eller ligefrem påvirke valghandlinger.

Cyberspace er blevet et nyt militært domæne

Et helt nyt militært domæne er opstået: Cyberspace er genstand for cyberkrig og cyberkriminalitet. Mens hacking mod firmaer primært har til formål at "kidnappe" deres data for derpå at afpresse dem, er der også et stort antal forsøg på spionage og cyberterror. I 2015 angav NATO at være udsat for over 300 cyberangreb om måneden, mens EU-kommissionen hen over 2016 registrerede 110 forsøg på hacking. Cybersikkerhed er derfor opstået som et nyt beredskabsområde med efterretningsmæssige implikationer, og i 2012 etablerede Folketinget et nyt Center for Cybersikkerhed under FE.

En verden i hastig forandring giver mere komplekse trusler

Den teknologiske udvikling har samtidig skabt nye muligheder for efterretningsarbejdet, eksempelvis gennem nye overvågningsteknologier, ligesom sociale medier og internettet i det hele taget har gjort det langt sværere at hemmeligholde oplysninger. Enkeltpersoner eller medier, som finder det i orden at offentliggøre klassificerede dokumenter, har fået langt bedre muligheder for at gøre dette, eksempelvis gennem hjemmesiden Wikileaks. Myndighedernes vilje til hemmeligholdelse er også blevet mindre på visse områder, fordi konventionel militær teknologi, som grundet de høje udviklingsomkostninger typisk kun kan finansieres via salg til andre lande, nedklassificeres hastigere og hastigere. De fleste demokratier er samtidig præget af en stor mistillid til, at langvarig hemmeligholdelse af oplysninger er berettiget. Det ser man bl.a. gennem stadig kortere frister for, hvornår almindelige borgere kan få adgang til myndighedernes arkivalier.

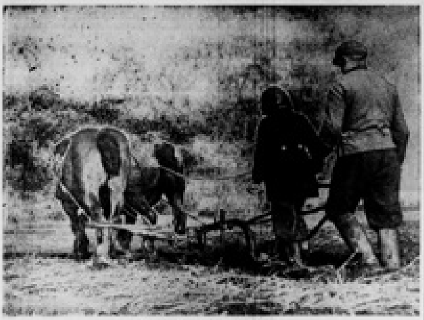
Samlet kan de samfundsmæssige forandringer beskrives som, at vores verden forandres med en stadig højere hastighed og præges af en stadig større kompleksitet. Både individer og samfund oplever en høj og mere diffus grad af sårbarhed end under den kolde krig.

Disse helt grundlæggende rammevilkår for det moderne efterretningsarbejde fremgår også klart af indledningen til en nylig risikovurdering fra FE. Heri hed det: "Trusselsbilledet er blevet mere komplekst. Antallet af konflikter og aktører samt den hast, hvormed alliancer indgås og opløses, f.eks. i konflikterne i Mellemøsten, stiller store krav, når man skal vurdere udviklingen i trusselsbilledet."

Men den aktuelle udvikling er svær at fremskrive lineært, og FE's årlige risikovurderinger er klogeligt nok præget af, at de sjældent ser mere end ti år ud i fremtiden. Hvis en historiker om 50 år, når og hvis FE i sin nuværende form fejrer 100 år, skal skrive et tilbageblik, vil de til den tid fremhævede begivenheder og årsagssammenhænge temmelig sikkert overraske en nutidig læser stærkt. Kun et synes desværre sikkert: Man kan nok med rimelighed spå, at hverken krig eller militær efterretningsvirksomhed vil være afskaffet til den tid.

Bornholms Tidende

Nr. 54 — Torsdag den 5. Marts 1953 — 87. Aargang



Fremstilling i ... Bolkin.

MIG-15 Jetjager landet i Rønne Lufthavn

Piloten — en ung Polak — anmodede om Asyl efter at have udtalt: Kommunismen Kaput — Maskinen undersøges nu

Zonen tog sig af Maskinen

Kommunisme Kaput: Asyl!

Hoppede som en Skovskade

Kun 100 m igen

Flyveteknikere herover

Bliver Maskinen udleveret

Blev Maskinen forfulgt?

Koen fik Tvillinger — med 11 Dages Mellemrum

Skattevæsenet var ogsaa skriftklog

Stalin holdes kun i live ved Ilt-Aandingsapparat

Gisninger mange Steder, om at han allerede er død — Magtkampen mellem hans Efterfølgere allerede begyndt i Kreml

Josef Stalin

Store Svingninger paa New Yorks Børs

Bulletin Kl. 2 i Nat

Folk i Spænding foran Højttalerne

Døden kan ventes naar som helst

Flagene paa hel endnu i Morges

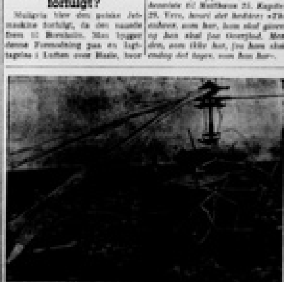
Venstre har Udsigt til et 7. Mandat i 2. Landstingskreds

Naar Poul Møller maa sige »højtærede« til sin Broder

Millionbrand raserer Magasin hos Burmeister & Wain

Skabelonsamling og Mikrofotoanlæg til 5 Millioner Kroner brændt

Jødiske Faste- og Bededage



HELIKOPTER-UHELDET. ...

Fra genfødsel til Vestens vågne vagthund mod Øst Efterretningstjenesten 1945-1967

Ph.d. Peer Henrik Hansen

> *Det er vel ikke unaturligt, at politikere, som har fastlagt en bestemt kurs, føler sig overordentlig stærkt knyttet til den. [...] Hvis efterretningstjenestens rapporter er i strid med den fastlagte politiske linie og faktisk indebærer en kritik af de anlagte retningslinier, er det ikke usædvanligt, at politikere ser skævt til sådanne rapporter.*
>
> Oberst H.M. Lundings erindringer
> *Stemplet fortroligt,* 1970, s. 67.

I mellemkrigsårene rådede skiftende danske regeringer over to militære efterretningsenheder, Generalstabens Efterretningssektion (GE) og Marinestabens Efterretningssektion (ME), der, som navnene afslører, sorterede under hver sin stab. Sektionerne var sparsomt bemandede med nogle få officerer, der overvejende holdt sig orienteret om verdens gang via militære tidsskrifter, aviser og andre åbne kilder.

Som eksempel på de sparsomme efterretningsmæssige ressourcer kan nævnes, at ME i oktober 1938 bestod af daværende orlogskaptajn Poul Adam Mørch og søløjtnant Find Haugsted. GE bestod også blot af nogle få officerer under senere generalmajor Einar M. Nordentoft, men havde et stort landsdækkende netværk af kontakter, kaldet tillidsmænd, som sektionen kunne trække på, se billedet på side 14. Dette netværk fik stor betydning under den anden verdenskrig. Da Danmark blev besat, stod Nordentoft og Mørch stadig i spidsen for de to sektioner. Allerede dengang havde der været et godt samarbejde, og det fortsatte ind i den kolde krigs første år.

I tiden umiddelbart efter den tyske besættelse af Danmark tog de militære efterretningstjenester et af de første skridt til en orientering mod vest. I efteråret 1940 etablerede de en forbindelse mellem danske og britiske efterretningskredse, og det føromtalte netværk blev anvendt. Det skete ved hjælp af journalisten Ebbe Munck, som også sørgede for den første leverance af efterretninger fra det, som professor emeritus Knud J. V. Jespersen har betegnet som ”en af besættelsestidens vigtigste og mest indflydelsesrige organisationer, den militære efterretningstjeneste”.

Også på andre måder tænkte efterretningsofficererne på tiden efter krigens afslutning. I besættelsens første år etablerede ME et lille kodekontor i Christiansgade på Christians Brygge i København, der både arbejdede med Søværnets kodesystemer, og som ifølge Haugsted forberedte etableringen af "en lytte- og forceringstjeneste, når tyskerne havde forladt landet". Mørch, Nordentoft og flere andre efterretningsfolk måtte dog flygte til Sverige, efter at tyskerne var begyndt at interessere sig for deres virke. Fra Stockholm fortsatte de deres samarbejde med andre landes tjenester, som de løbende udvidede. Dermed styrkede de Danmarks relationer til de allierede.

Kontorbygningen Vesterport, der der bl.a. husede efterretningstjenesten efter den anden verdenskrig

I foråret 1945 stod det klart, at Tyskland snart ville tabe krigen, og det måtte danskerne forberede sig på. Allerede i dagene inden befrielsen den 4. maj 1945 havde de danske efterretningsofficerer i Sverige forberedt sig på at vende hjem til Danmark, og efter den 5. maj 1945 etablerede de sig hurtigt flere steder i København. Det blev besluttet at vende tilbage til den gamle organisering med de to organisationer: GE og ME.

Nu skulle efterretningstjenesterne omstille sig fra krigstid til fredstid. I efteråret 1945 rykkede GE og ME ind i Trommesalen i hjertet af København, hvor sektionerne fik hovedkvarter. Samme bygning, Vesterport, havde tidligere huset Kommunistisk Internatio-

nale (Komintern) og et dækfirma for den tyske efterretningstjeneste. Den gode relation mellem Nordentoft og Mørch kom til udtryk ved, at de delte chefkontor og havde skrivebord og arbejdsplads grænsende op til hinanden. De kunne således blot hæve blikket fra papirerne, kigge på kollegaen og drøfte dette og hint i forskellige sager.

Efterretningssektioner genopstår med nye mål

Organiseringen af de to sektioner kom hurtigt i gang. Der var stadig tale om små enheder og organisationer, der i slutningen af 1940'erne begyndte at vokse. Personalemæssigt talte sektionerne blot nogle snese medarbejdere. Der herskede en relativt uformel omgangstone, hvor de fleste var dus. Det var et brud med samtidens normale omgangsform i såvel Forsvaret som samfundet.

De to efterretningssektioner skulle varsle skiftende danske regeringer om ændringer i østblokkens militære og politiske aktiviteter, så regeringen kunne tage sine forholdsregler i en mulig konflikt. Det var ikke længere Tyskland, der var den primære trussel mod Danmarks sikkerhed. Efterretningstjenestens fokus var Polen, DDR, Østersøområdet og Sovjetunionen.

GE fik en afdeling A, som tog sig af indhentning, bearbejdning og formidling (efterretningsvirksomhed rettet mod fremmede magter) samt en afdeling B, der havde kontraefterretningstjeneste (fremmede magters aktiviteter rettet mod Danmark) og militær sikkerhedstjeneste (sikring mod spioner og femte kolonne-virksomhed inden for Forsvaret). ME sørgede for at fremskaffe informationer om sovjetiske, polske og østtyske havne samt om maritime aktiviteter i såvel Østersøen som det danske nærområde.

ME og GE fulgte Østblokkens flåde-, fly- og skibstrafik samt landbaserede installationer og registrerede dem i områderne omkring Østersøen. Når der skete ændringer i den sovjetiske Østersøflåde eller i de polske eller østtyske flåder, sørgede sektionernes medarbejdere for at opdatere informationerne om flådernes sammensætning, fartøjerne og deres bestykning samt kommandovejene.

Eksempelvis beskrev sektionerne de polske hær-, fly- og flådestyrker samt deres placering og bevæbning i rapporter, ligesom de analyserede opgaver og karrierer for personel lige fra den polske forsvarsminister i toppen til lavere rangerende officerer længere nede i systemet. Det samme gjorde sig gældende for de sovjetiske flådeaktiviteter, og det var ikke kun enhederne i Østersøen, som tiltrak sig dansk opmærksomhed. Store dele af den verdensomspændende sovjetiske flåde blev analyseret.

Politiske og økonomiske forhold i Øst bliver en del af efterretningerne

Sektionerne havde tidligere alene fokuseret på militære forhold, men nu besluttede deres ledere, Nordentoft og Mørch, også at inddrage politiske og økonomiske forhold

i deres analyser. Denne beslutning var kraftigt inspireret af erhvervsmanden Ole Lippmann, der spillede en nøglerolle under besættelsestidens efterretningsarbejde. Første skridt mod opbygningen af en politisk-økonomisk analysekapacitet blev, at Nordentoft ansatte den slovakiske jurist dr. D. J. König. Han skulle analysere materiale vedrørende politiske forhold i Østeuropa. Dr. Königs ansættelse var i begyndelsen så hemmelig, at han fik sine egne lokaler ude i byen. Først i 1956 fik han kontor i FST-E, som var det nye navn for GE og ME, efter at de to sektioner var blevet forenet som Forsvarsstabens Efterretningsafdeling i 1950.

For at styrke arbejdet med de politisk-økonomiske efterretninger søgte tjenesterne hjælp fra vestlige partnertjenester, der havde større erfaring. Eksempelvis blev både britiske og amerikanske efterretningstjenester spurgt til råds om, hvordan man mest hensigtsmæssigt arbejdede med politiske og økonomiske efterretningsspørgsmål.

Sovjetunionens og den øvrige østbloks evne til at udbygge deres militære styrker afhang af deres forsyning med vigtige råstoffer. Af samme grund førte den danske efterretningstjeneste lister over råstoffer af strategisk betydning, inklusive de råstoffer, som var embargobelagt af vestlige samarbejdspartnere og derfor ikke måtte eksporteres til østlandene. Efterretningsanalytikerne lavede også vurderinger af den sovjetiske evne til at bruge bakteriologiske og kemiske kampmidler, og hvilke konsekvenser det kunne få i en krigssituation.

Den politiske varsling skulle identificere forandringer og kursskifter hos de kommunistiske regimer. Det kunne måske indikere, at regimerne forberedte sig til en krig. Tjenestens

Diskret navneskilt og post til FE-økonomernes kontor i en lejlighed nær FST-E

medarbejdere skulle have blik for en række emner under hvert af de behandlede lande. Forsyningssituationen, økonomi, transport, udenrigshandel, udenrigs- og indenrigspolitik samt militære forhold var nogle af de fokusområder, som tjenestens folk skulle følge og søge indsigt i. I 1951 oprettede FST-E en lille analyseenhed, der skulle fokusere på de økonomiske forhold i Sovjetunionen og Østeuropa. Emnet var ikke nyt, for der havde i flere år været dansk interesse for netop de økonomiske forhold bag Jerntæppet, men nu blev dette arbejde formaliseret i en organisatorisk enhed. Den økonomiske enhed blev forløberen for, at der i 1961 blev oprettet en civil bearbejdningsafdeling, der beskæftigede sig med politiske, økonomiske og teknisk/videnskabelige spørgsmål.

De vigtige samarbejdspartnere

Ingen efterretningstjeneste kan fungere uden samarbejdspartnere. Selv verdens største efterretningstjenester har brug for hjælp fra partnertjenester i fjerne egne af kloden, og nogle gange er det de små og specialiserede tjenester, der håndterer en situation bedst. Danmarks placering i forhold til østblokken blev til dansk fordel i samarbejdet med vestlige efterretningstjenester.

Mørch og Nordentoft havde allerede under deres ophold i Stockholm under krigen fået gode kontakter til vestlige efterretningskolleger, og i de første efterkrigsår søgte Mørch, Nordentoft og en række tidligere modstandsfolk at styrke relationen. Set med amerikanske øjne havde Mørch og Nordentoft under krigen drevet en organisation fra Stockholm, som havde været en af krigens bedst fungerende. Det fortsatte efter krigen. Danskerne var leveringsdygtige i efterretninger fra det nordeuropæiske område og havde et vist indblik i, hvad der foregik bag Jerntæppet. Af samme grund var de udenlandske kolleger interesserede i en god relation til danskerne.

Flere delegationer havde allerede i befrielsesåret og de følgende år været i Storbritannien for at blive klogere på, hvordan briterne udførte efterretningsvirksomhed, og hvordan man kunne skabe et okkupationsberedskab. Mørch og Nordentoft indgik således i de første efterkrigsår en række samarbejdsaftaler, som på hver sin måde fik placeret Danmark i den vestlige lejr. Det styrkede den danske evne til at varsle om et muligt angreb fra øst, selv om Danmark endnu ikke officielt havde meldt sig under de vestlige faner.

Dansk samarbejde med tysk efterretningsorganisation

Kontakten til vesttyske efterretningskredse var en vigtig relation, som potentielt var mere problematisk, den overståede verdenskrig taget i betragtning. Trods fem års tysk besættelse begyndte ME-officeren Gustav Thomsen efter ordre fra Mørch og Nordentoft at lede efter den tidligere chef for *Fremde Heere Ost*, Reinhard Gehlen, som under krigen havde stået i spidsen for den tyske efterretningsvirksomhed rettet mod Sovjetunionen. Nu var Gehlen chef for det, der på rygtebasis blev kaldt for *Organisation Gehlen.*

De danske bestræbelser på at skabe en kontakt og et samarbejde med Gehlen og dennes organisation begyndte så tidligt som i 1945-46, hvor Thomsen flere gange rejste til Tyskland og søgte efter den tidligere spionchef. Allerede under afhøringerne af en række tyske officerer havde Thomsen i den første efterkrigstid spurgt til deres syn på mulighederne for en ny tysk efterretningsorganisation.

Når efterretningstjenesten tog denne kontakt til tyske efterretningskredse, skete det uden at informere den danske regering. "Det var jo en lidt usædvanlig handling, at vi nærmest var i et regulært samarbejde med det slagne Tyskland, som havde overfaldet og besat os i fem år," konstaterede kommandør Mørch en del år senere. Efterretningstjenestens kontakt til senere statsminister Hans Hedtoft havde dog gjort det muligt at trække på kilder med tilknytning til det tyske socialdemokrati.

Efter lang tids spørgen og søgen lykkedes det Gustav Thomsen at få et møde med *Organisation Gehlen* i stand, og de første skridt til et samarbejde var taget. I begyndelsen af 1947 førte forhandlinger til et nyt dansk-tysk efterretningssamarbejde. Fra da af startede et tæt og langvarigt samarbejde med Gehlens organisation. Kontakten til danskerne var af værdi for Gehlen, fordi amerikanerne havde pålagt ham kun at operere fra den amerikanske besættelseszone i Tyskland. Med den danske forbindelse kunne han få adgang til danske oplysninger om Østersøområdet.

Nordisk trekantsamarbejde indledes

Andre vigtige partnerrelationer knyttede sig til Norge og Sverige. Under den anden verdenskrig havde der været et tæt parløb mellem de danske militære efterretningstjenester og deres svenske kolleger. Parløbet fortsatte efter krigens afslutning og blev en vigtig relation for de to lande. I de første koldkrigsår indledtes derpå et trekantsamarbejde mellem de tre landes efterretningschefer.

For de danske tjenester gjaldt det om at have gode udenlandske kontakter, som kunne levere de ønskede informationer, ligesom det gjaldt om at kunne tilbyde informationer i bytte. Her gav ikke kun Danmarks geografiske placering, men også en nyoprettet radioopklaringstjeneste de danske tjenester gode kort på hånden.

Forsvaret etablerer Søværnets Radiotjeneste

Den anden verdenskrig havde for alvor understreget vigtigheden af at kunne følge og endda læse venners og fjenders kommunikation. Overvågning og aflytning af udenlandsk radiokommunikation, telegrammer, telefonsamtaler og elektroniske signaler fik endnu større betydning under den kolde krig, når efterretningstjenesterne skulle etablere normalbilleder og blive i stand til at varsle deres regeringer om et muligt angreb.

Meget tidligt efter befrielsen fortsatte Haugsted arbejdet med at opbygge en efterret-

ningsenhed, der fokuserede på elektroniske signaler og indhentning af forskellig art. Og i begyndelsen af 1946 tog Mørch kontakt til svenskerne og fik tilsagn om støtte fra deres side til at opbygge en dansk elektronisk efterretningstjeneste.

I foråret 1947 afholdt en række ministerier et møde på embedsmandsniveau for at fastlægge grænserne for den elektroniske overvågning og indhentning. Mens politiet skulle have blikket på illegal radiotrafik (eksempelvis fremmede landes kontakt til agenter i Danmark), fik Forsvaret til opgave at lytte til udenlandsk kommunikation og opbygge kodeekspertise for hele statsapparatet. Senere samme år blev Haugsted af Nordentoft og Mørch sat til at etablere en såkaldt radioopklaringstjeneste.

Den 20. september 1947 modtog den socialdemokratiske forsvarsminister Rasmus Hansen et brev fra marinestaben og viceadmiral A.H. Vedel, som påpegede behovet for en dansk radiotjeneste. For cirka 800.000 kr. kunne radiotjenesten etableres og være i drift i et år. Ministeren gav sin støtte, og den 1. maj 1948 oprettedes Søværnets Radiotjeneste (SRT). Tjenesten fik i første omgang til huse i den store villa Vennerslund i Charlottenlund, og bevæbnede vagter bevogtede den relativt lille stab og dens arbejde inde bag hegnet.

Vennerslund

Flere ministre drøftede etableringen, som bl.a. baserede sig på Søværnets forsøgslyttestationer i Frederikshavn og Gedser. Lyttestationerne brugte i første omgang aflytnings- og pejlemateriel, som tyskerne havde efterladt. Ledende politikere blev orienteret af Mørch om de resultater, som andre lande under den anden verdenskrig havde fået ud af at lytte til fjendtlig kommunikation.

Radiotjenesten øger markant evnen til at varsle om angreb

Radiotjenesten øgede Danmarks muligheder for at opdage og varsle om forberedelserne til et eventuelt angreb mod landet. Efter blot en måneds virke begyndte radiotjenesten at aflytte den sovjetiske flåde og det sovjetiske flyvevåben, og blot måneder senere udvidede den arbejdet til også at omfatte den sovjetiske hær og den polske flåde. Som en naturlig udvikling af denne virksomhed styrkede SRT sit arbejde med at bryde de sovjetiske og polske koder. SRT's stab voksede konstant i takt med den tilsvarende stigning i fokusområder.

Det var SRT's radioopklaring, der i september 1948 kunne berolige den danske regering med, at et stort antal sovjetiske overflyvninger af Bornholm med al sandsynlighed skyldtes, at de sovjetiske fly ikke havde elektronisk navigationsudstyr. De sovjetiske piloter brugte derfor Bornholm som pejlemærke for derfra at skifte kurs og indlede deres skinangreb på de flådeenheder, som også indgik i øvelsen.

Med tiden blev SRT også i stand til at følge eksempelvis polske ubådes virksomhed i Østersøen eller sovjetiske hærstyrkers aktiviteter omkring Berlin.

Denne indhentningsvirksomhed blev med årene efterretningstjenestens måske vigtigste bidrag til det vestlige forsvar under den kolde krig. Tidligt i radiotjenestens virke formåede den således at give regeringen indblik i Sovjetunionens militære operationer i nærområdet, og det medførte ifølge Haugsted høje forventninger til radiotjenesten.

Ny afdeling på sydspidsen af Amager skal aflytte sovjetisk radiokommunikation
SRT begyndte også at aflytte den militære sovjetiske radiotelefoni, og efter placeringen af en række mindre succesfulde forsøgsstationer fandt man i efteråret 1949 frem til en egnet placering til formålet. På Sandagergård på sydspidsen af Amager kunne man nu gå i gang med opgaven.

I sommeren 1950 havde den danske lytte- og pejleaktivitet nået så stort et omfang, at SRT planlagde at etablere et nyt og større hovedkvarter ved Sandagergård på Amager samt nye stationer ved Åkirkeby, Løgumkloster og Hjørring. Omkring 1950 var SRT således i rivende udvikling.

Allerede i de første år blev SRT i stand til at tegne billeder af kommandoveje, personrelationer, den fysiske placering af tropper, forsyningslinjer og meget andet udelukkende ved at aflytte den "fjendtlige" kommunikation. SRT kunne lytte med på kommunikationen fra mere end 20.000 militære stationer i øst. Radiotjenestens virke gav resultater. "Det arbejde, der udføres af SRT, er af den allerstørste betydning og er en uundværlig bestanddel af en moderne E-tjeneste," hed det i et internt papir fra 1950.

Frygt for en ny krig får efterretningssektioner til at oprette beredskab
Meget tidligt efter den anden verdenskrigs afslutning gik efterretningstjenesten i gang med at lave en oversigt over de militære styrkeforhold i Europa. Det stod hurtigt klart, at hverken den britiske eller amerikanske tilstedeværelse på det europæiske kontinent kunne matche den sovjetiske hær.

Danmark var i 1949 blevet medlem af Atlantpagten i håbet om at blive del af en alliance, som kunne komme Danmark til undsætning i tilfælde af en krig mellem Øst og Vest. Da efterretningstjenesten i 1950 gjorde styrkeforholdet op mellem Øst og Vest, var

resultatet nedslående for Danmark. Danmark ville som et af de første lande blive inddraget i kamphandlinger, og den sovjetiske overmagt ville være overvældende for de beskedne danske forsvarsstyrker. "Det udsatte Danmark vil derfor befinde sig i en næsten haabløs situation, ogsaa efter forstærkning af nogle allierede besættelsestropper og en kraftig indsats af vestlige luftstyrker," lød konklusionen i en efterretningsrapport om Danmarks situation.

Den anden verdenskrig og den fem år lange besættelse havde understreget vigtigheden af at være godt forberedt på den værst tænkelige situation. Mindre end et år efter befrielsen gik sektionerne med Thomsen som den ledende skikkelse i gang med at forberede et beredskab, der kunne træde i kraft, hvis en ny krig brød ud, og Danmark atter blev besat.

I foråret 1947 havde efterretningstjenesten genskabt et meldenetværk, nøjagtig som den havde haft det i årene før den første verdenskrig, i mellemkrigsårene og under besættelsen. Dengang havde netværkene været værdifulde, fordi efterretningstjenesten løbende blev holdt orienteret om aktiviteter i hele landet, og nu fik den altså igen skabt en lignende kapacitet. I tilfælde af eksempelvis en sovjetisk besættelse ville en række danskere rundt om i landet fungere som tjenestens øjne og ører og melde om, hvad de så og hørte.

Selv om det ikke var en kerneopgave, skulle efterretningstjenesten således kunne udføre særlige operationer og fungere i tilfælde af krig. Da oberstløjtnant Hans Mathiesen Lunding kom til i 1950, opbyggede han på eget initiativ endnu et meldenetværk bestående af ca. 50 personer spredt ud over hele landet. Lundings tropper, som de blev kaldt, havde rod i bl.a. modstandskampen og Hjemmeværnet.

Lunding gennemførte krigsspil, beredskabs- og evakueringsøvelser med udrykning til jyske og sjællandske lokaliteter, ligesom han fik etableret et taktisk meldenetværk, der kunne få betydning under en krig. Var en regering i tilfælde af krig nødsaget til at søge i eksil, måtte der være materiale til rådighed om danske forhold, som en eksilregering kunne konsultere. En lille gruppe fra efterretningstjenesten sørgede for, at håndbøger, opslagsværker og andet materiale blev samlet, pakket og sendt i sikkerhed i udlandet.

Senere blev det nøglepunktsafdelingen, der også havde til opgave at kortlægge alle bygninger, anlæg og andet af strategisk og sikkerhedsmæssig betydning, som fik denne opgave. På samme måde skulle der træffes foranstaltninger for såvel danskere som udlændinge på nøgleposter, så de i tide kunne evakueres til et sikkert sted.

Dårligt samarbejde fører til ny efterretningstjeneste

I påsken 1948 frygtede flere vestlige lande et sovjetisk angreb på Vesteuropa. I Danmark blev denne episode siden kendt som Påskekrisen 1948, og de urolige uger i marts

understregede behovet for præcise efterretninger. Derfor blev GE, ME og Rigspolitichefens Efterretningsafdeling (REA) af Hedtoft-regeringen bedt om at koordinere samarbejdet mellem organisationerne. Året efter blev Danmark medlem af Atlantpagten og forpligtede sig til en række skærpelser på sikkerhedsområdet.

I 1950 omorganiserede Danmark sine efterretningstjenester, både som følge af Danmarks indtræden i Atlantpagten og som følge af et dårligt arbejdsklima mellem GE/ME på den ene side og deres politikolleger i REA på den anden side. Politikerne bad tjenesterne om at forklare sig og redegøre for deres respektive andel i de seneste års rivalisering.

Det resulterede i skrivelser, der lå klar til ressortministrene allerede i marts 1950. Begge tjenester konstaterede, at samarbejdet gik skidt, men at det var modpartens skyld. Herefter ophørte enigheden. Tjenesternes indbyrdes forhold, eller rettere mangel på samme, bekræftede regeringen i, at det var nødvendigt at reorganisere efterretningstjenesterne gennemgribende. Nu skulle situationen forbedres. Regeringen ville fordele arbejdsopgaverne mellem tjenesterne, og den bad oberstløjtnant Lunding og fungerende politiinspektør Alex Haslund om at udfærdige en betænkning på baggrund af et udkast fra Justitsministeriet om sikkerhedstjenestens nyordning.

I denne proces udfærdigede efterretningstjenesterne flere dokumenter, der kastede et klarere lys over deres funktion, virke og behov i en fremtidig nyordning. I forbindelse med netop nyordningen gjorde Mørch alle de involverede parter opmærksom på SRT's eksistens og dens potentiale.

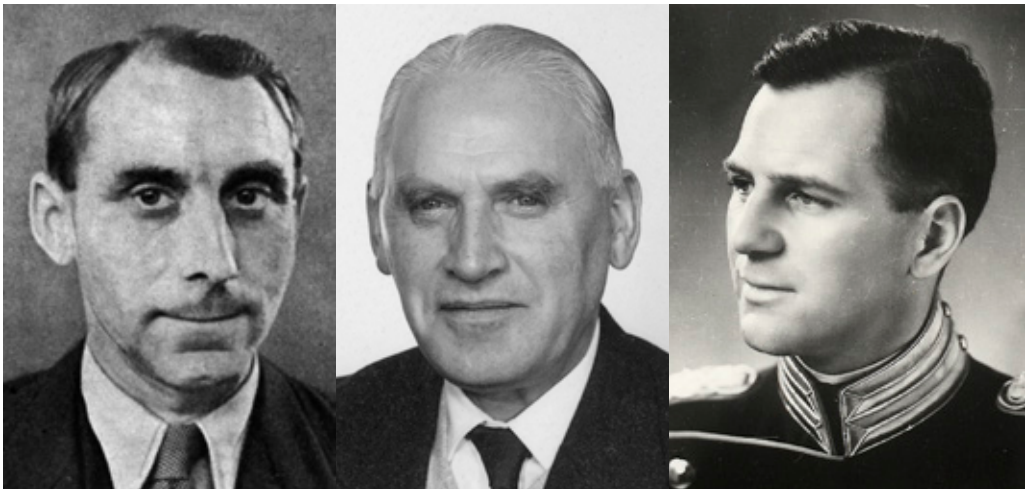
Den 14. juli 1950 sendte forsvarsminister Rasmus Hansen et brev til den kommende nye forsvarschef, kontreadmiral E.J.C. Qvistgaard, og den kommende chef for forsvarsstaben, generalmajor Nordentoft, for at informere dem om den reorganisering af efterretningstjenesterne, som regeringen havde planer om. Brevet var kort, men afslørede regeringens overvejelser om, hvordan man løste samarbejdsproblemerne mellem de civile og de militære efterretningstjenester. Regeringen forestillede sig, at en samling af alle tjenesterne under ét ville løse problemerne og havde allerede nedsat et udvalg, som skulle se nærmere på en ny opbygning og struktur for efterretningstjenesterne.

"Samarbejdet mellem det militære og det civile efterretningsvæsen har i længere tid ikke haft et tilfredsstillende forløb. I den anledning modtog jeg for nogen tid siden en henvendelse fra værnscheferne. Desuden har statsministeren og justitsministeren interesseret sig meget stærkt for spørgsmålet," forklarede Rasmus Hansen i brevet.

Lunding bliver chef for Forsvarsstabens Efterretningsafdeling

Pr. 1. oktober 1950 blev Krigs- og Marineministerierne lagt sammen til Forsvarsministe-

riet, og i forlængelse af dette blev de to efterretningssektioner samlet i Forsvarsstabens Efterretningsafdeling (FST-E). Chef for den ny efterretningstjeneste blev Lunding, mens de to chefer for de nu nedlagte efterretningssektioner, Mørch og oberst Per Winkel, som i 1948 havde overtaget chefposten efter Nordentoft, blev forbigået. I det skjulte havde der været interesse for at ændre efterretningstjenestens chefpost til en civil direktørstilling. Den bagvedliggende årsag var et ønske fra en kreds bestående af Mørch, erhvervsfolk og politikere om at gøre det muligt for erhvervsmanden Ole Lippmann, der havde megen erfaring med efterretningstjeneste fra krigens tid, at blive ny chef for en samlet efterretningstjeneste. Det militære system gjorde dog massiv modstand mod en udnævnelse, og i stedet blev Lunding den første chef for en samlet efterretningstjeneste, med hjælp fra sin personlige ven statsminister Hedtoft.



Mørch, Lunding og Winkel – bejlere til chefposten i FE

Lunding havde erfaring med og næse for den fysiske indhentning af efterretninger, mens de større problemstillinger af strategisk, politisk og økonomisk karakter ikke på samme måde interesserede ham. Her supplerede den ny souschef Mørch imidlertid ved at have godt blik f.eks.vis økonomiens betydning i trusselsvurderingerne.

Ved reorganiseringen fastholdt regeringen, at SRT ikke skulle underlægges FST-E, men forblive en selvstændig enhed underlagt Forsvarsministeriet. Der var nu sat gang i en proces for efterretningstjenesten, som drejede sig om tilpasning og udvikling. Materiale i Mørchs embedsmandsarkiv viser, at det var en dynamisk proces at udvikle efterretningstjenesten, dens mål og midler. Løbende udarbejdede tjenesten analyser af sine udfordringer, og hvordan de kunne overvindes.

FE's station nord for Gedser

Det store arbejde med at opbygge organisationen begynder

Med nyordningen stod det danske efterretningsmiljø over for endnu en omvæltning. Det var blot fem år siden, at de to efterretningssektioner skulle genopfinde sig selv, og nu eksisterede de ikke længere. REA blev til Politiets Efterretningstjeneste (PET), og nu skulle FST-E's ledere skabe en ny organisation og basere den på den koldkrigstrussel, som blev stadig mere tydelig.

"En efterretningstjenestes værdi og virkningsgrad afhænger af den måde, på hvilken dens efterretninger indhentes, bearbejdes og videregives. Efterretningstjenestens ledelse må være i stand til med den fornødne tid og ro at kunne afveje værdien af det indhentede efterretningsstof, som efter en nøje gennemtænkt plan derefter fordeles til de højere stabe og myndigheder, for hvilke efterretningsstoffet danner orienterings- og/eller handlingsgrundlag," hed det i en intern analyse af efterretningstjenestens virke og metoder.

Tjenestens opgaver var til dels nationalt definerede, og efter 1949 var de behov, som herskede inden for NATO-kredsen, med til at definere opgaverne. Vigtigst var indhentning, bearbejdning og videregivelse af oplysninger om "fjenden". Dertil kom behovet for at forberede sig mest muligt på en krigssituation og styrke evnen til at operere i tilfælde af krig. Endelig skulle det være muligt at stå i forbindelse med allierede eller venligtsindede efterretningstjenester og at sikre, at Forsvaret kunne løse og udføre disse opgaver.

Tjenesten opererede, som sine søstertjenester, både med åbne og lukkede kilder. Ifølge FST-E's egne beskrivelser bestod arbejdet med de åbne kilder i at gennemgå aviser, tidsskrifter, årbøger, rapporter fra diplomater og lignende. Arbejdet med de lukkede kilder dækkede over radioaflytninger, hvervning af agenter i ud- og indland, forbindelse til særlige modstands- og undergrundsbevægelser, afhøring af flygtninge, forbindelse med fremmede efterretningstjenester og lignende.

Der forelå beskrivelser og instruktioner for, hvordan tjenestens medarbejdere skulle hverve og håndtere kilder og agenter, og hvordan medarbejderne skulle behandle, bearbejde og videreformidle kildernes oplysninger. Det var eksempelvis nævnt, hvor vigtigt det var at kende kildens motiv for at indgå i samarbejdet med efterretningstjenesten.

Rapporter om alt fra politik til teknik og fra Angola til Laos

FST-E havde naturligt sit fokus på det militære, men indsamlede også mange oplysninger om østblokkens infrastruktur, jernbaner, forsyningsforhold, økonomi, industri, vandveje og meget andet. Både tjenestens økonomiske og politiske analyser havde vundet anerkendelse blandt NATO-landene, og embedsmænd i Forsvarsministeriet vidste på den baggrund, at "Danmark er det eneste af de mindre NATO-lande, hvis indlæg bliver tillagt samme vægt som stormagternes indlæg", sådanne ord brugte i hvert fald en af tjenestens forbindelsesofficerer om indsatsen.

Tjenesten sendte sine rapporter til ministerier, styrelser, politi og en række af Forsvarets institutioner. Forsvarsministeriet fik løbende tilsendt efterretningsoversigter, ligesom ministeriet modtog specialrapporter om specifikke emner. FST-E udfærdigede en række periodiske rapporter med fokus på tilbagevendende temaer såsom den politiske udvikling, økonomi og transport, teknisk-videnskabelige emner samt militære forhold. Mens halvårsrapporter, kvartalsrapporter og månedsrapporter fulgte denne opbygning, havde ugerapporterne også et punkt om kontraefterretningsmæssige forhold.

Tjenestens rapporter favnede bredt og behandlede forhold i brændpunkter i Angola, Cypern, Finland, Frankrig og Svalbard såvel som Grækenland, Kina, Laos og Iran. Også de vestlige efterretningstjenester og deres organisering var mål for dansk interesse. Selv neutrale lande blev fulgt og studeret med henblik på at kende til landenes forsvarsevne.

Regeringens brug af efterretningstjenestens viden og rapporter satte sig indirekte spor i samtidige dokumenter. Det kan være i form af en lille håndskreven note om, at forsvarsministeren havde brug for en situationsoversigt til næste formiddags ministermøde eller en intern skrivelse om en ministers behov for oplysninger om et bestemt emne.

Et årvågent overblik over fjenden i de danske farvande

Farvandsovervågning var en af Danmarks kerneopgaver i samarbejdet i NATO. Danskerne holdt øje med fjenden i øst og østblokkens flådeaktiviteter i og omkring Østersøen. Alle skibe blev fulgt, registreret og meldt videre i systemet, så man løbende havde overblik over eksempelvis de sovjetiske handelsskibe, som indgik i det sovjetiske krigsberedskab.

Når Søværnets skibe patruljerede i Østersøen, kunne de bistå med informationer om fjendtlige fartøjer, deres nøjagtige placering og tidspunktet for observationen. Disse oplysninger kunne siden hen sammenholdes med pejlinger i området og bidrage til en bedre og mere præcis genkendelse af de enkelte østskibe. De danske patruljeskibe fik forbedret det ombordværende udstyr og gjorde det således muligt at skabe bedre og mere præcise normalbilleder af fjenden i øst.

Fra dansk side tog man også andre midler i brug for at sikre, at Vesten ikke blev overrasket af østblokken. Personel i Søværnet overvågede og registrerede østblokkens skibe og ubåde fra udkigsstationer, fyrskibe og andre positioner, og det øgede de danske muligheder for at give præcise meldinger om skibe og ubådes ind- og udsejling af Østersøen. Fra fyrskibene tog medarbejdere løbende billeder af østblokkens skibe, billeder, som tilgik efterretningstjenesten, og som indgik i kortlægningen af fjenden i øst. En typisk melding om østskibes passager gennem de danske bælter beskrev skibet og dets klasse samt dato og tidspunkt for observationerne af det. Observationerne kunne være gjort fra Gedser Rev Fyrskib, fra Keldsnor fyr eller fra Marinens udkigsstationer. Hertil kom de fotografier, som Flyvevåbnet optog.

Mens handelsskibe fra østblokken havde adgang til sejlads og ophold på lige fod med andre landes skibe, var efterretningstjenesten opmærksom på, at fiskekuttere, trawlere, opmålingsfartøjer og undersøgelsesskibe ikke umiddelbart fik lov til at anløbe havne i Danmark og Grønland samt på Færøerne. Denne type skibe indgik nemlig i vid udstrækning i den sovjetiske, polske og østtyske efterretningsindhentning mod de vestlige lande, og ved at forbyde skibene anløb kunne man fra dansk side mindske risikoen for spionage.

Tjenesten fik derimod selv indgående kendskab til sovjetiske havne og deres opbygning via kilder hvervet på de vestlige handelsskibe, som sejlede på havnene med fragt. Personer om bord på skibene var hvervet og udførte indhentningsopgaver. Lignende indhentning fandt sted andre steder i verden, heriblandt Asien. Sø- og landkort blev indsamlet og brugt til at opnå viden om, hvordan russerne angav de forskellige stednavne med det russiske alfabet. De blev i visse tilfælde fremskaffet af personer, der var på gennemrejse i østblokken.

Fra Søværnets Radiotjeneste til Forsvarets Centralradio

I forbindelse med oprettelsen af Forsvarsstaben i 1950 blev SRT den 1. februar 1951 underlagt Forsvarsministeriet og finansieret direkte af dette. Det var dog chefen for Forsvarsstaben, der havde det operative ansvar. Samtidig skiftede SRT navn til Forsvarets Centralradio (FCR).

I det efterfølgende år udvidede FCR sine stationer og aktiviteter, ligesom organisationen mere aktivt søgte samarbejdsrelationer på den elektroniske indhentnings område, *signals intelligence* (SIGINT), uden for Danmark. En af måderne, FCR kunne få nyt og bedre udstyr på, var at indgå aftaler med udenlandske samarbejdspartnere og leverandører og i den forbindelse forpligte sig til eksempelvis at levere materiale vedrørende sovjetiske, polske og østtyske flåde-, fly og hær-aktiviteter.

På et tidligt tidspunkt i FCR's virke blev skiftende forsvarsministre informeret om FCR's arbejde, og ministrene aflagde besøg, så de selv kunne se, hvad der foregik, ligesom de blev sat ind i organisationens virke og muligheder for at varsle. Et ministerbesøg i november 1952 fik den direkte konsekvens, at FCR fik tildelt en bevilling til det nye hovedkvarter Sandagergård, som blev taget i brug fem år senere, og som den dag i dag spiller en central rolle i FE's virke. Gennem detaljerede redegørelser kunne efterretningstjenesten også forklare skiftende ministre om varslingen og dens politiske betydning.

1953 blev året, som internt i FCR markeredes som afslutningen på opbygningsfasen. Det blev også året, hvor FCR for alvor viste sit værd. FCR havde to hovedafdelinger, A og F, som beskæftigede sig med aflytning, henholdsvis forcering (afkodning af den opsnappede kommunikation). Alle andre underafdelinger havde til opgave at støtte afdeling A og F. I forceringen var opgaverne delt op efter sprog, og ansatte i den militære forcering beherskede russisk, tysk og polsk. Forceringen af fremmede telegrammer og kommunikation af diplomatisk art krævede mere omfattende sprogkundskaber. Materialet blev sendt videre i systemet til fortsat behandling hos analytikerne i FST-E. Det samlede materiale om et givet emne blev vurderet, og derefter udfærdigede FST-E rapporter, som kunne forelægges regeringen og deles med samarbejdspartnere.

Polsk jetfly stikker af til Bornholm

I marts 1953 blev den danske regering sat på prøve, da en polsk pilot flygtede til Bornholm i sit MiG-15-kampfly og anmodede om politisk asyl. Øens politi og militær var hurtigt i alarmberedskab, og der gik ikke mange timer, før vestlige diplomater begyndte at udvise stor interesse for det nødlandede fly. De vestlige efterretningstjenester havde nemlig en meget begrænset viden om netop denne sovjetiske flytype.

Blot en time efter landingen på Bornholm orienterede efterretningschef Lunding regeringen om situationen. Det stod hurtigt klart, at flyet havde stor efterretningsmæssig

Polsk MIG-jetfly efter afhopning på Bornholm 1953

værdi, og såvel britiske som amerikanske eksperter fløj til Danmark få timer efter episoden. Den danske regering fastholdt, at dette var et forhold mellem den danske og polske regering, og at NATO derfor ikke skulle blandes ind i sagen. Bag facaden indtog de danske myndigheder dog en anden holdning og lod britiske og amerikanske eksperter bistå med både den tekniske undersøgelse af flyet og afhøringen af piloten.

Mens regeringen udvekslede skarpe holdninger med den polske regering, blev flyet skilt ad, sejlet til København og fragtet til Flyvestation Værløse, hvor det blev skilt yderligere ad og undersøgt af danske, britiske og amerikanske eksperter. Efter otte dage blev flyet samlet igen, og overdragelsen til de polske myndigheder blev påbegyndt. Den dansk-polske krise var blevet løst. Episoden førte til rosende ord fra udenlandske samarbejdspartnere, ligesom danske specialister fik mulighed for at komme til Storbritannien for at analysere og udnytte resultaterne bedst muligt.

FCR sikrer politikere dybtgående indblik i opstande i østlande

Det var dog ikke let at følge med i østblokkens kommunikation. Frekvenser og kaldesignaler ændrede sig på daglig basis, men det var blot en af de mange udfordringer, som FCR skulle overvinde. Den løbende aflytning af aktiviteterne bag Jerntæppet satte FCR i stand til at etablere normalbilleder i de enkelte lande og levere viden om, hvordan de militære styrker agerede i dagligdagen. Når der skete afvigelser fra de kendte og vante

mønstre, var der måske grund til at følge ekstra godt med fra dansk side. FCR kunne følge østmagternes aktiviteter fra Leningrad videre gennem Moskva og fra Tjekkoslovakiet videre op til zonegrænsen, ligesom stort set alle aktiviteter i Østersøen kunne følges.

I sine erindringer mere end antyder oberst Lunding, at den militære efterretningstjeneste ville have været godt informeret, hvis "opstanden i Østtyskland i 1953, krisen i Polen 1956, Ungarn- eller Cubakrisen havde tegnet til at kunne udvikle sig til noget alvorligt også for Danmark". Når Lunding skrev således, skyldtes det, at FCR i juni 1953 var i stand til at holde den danske regering orienteret om arbejderopstanden i DDR. Med ret stor nøjagtighed og detaljegrad kunne FCR fortælle, hvad der foregik, og dermed leverede FCR et synligt bevis på, at dens arbejde var af stor betydning i den varsling, der var så vigtig for regeringen.

I efteråret 1956 kunne FCR hurtigt og præcist redegøre for de sovjetiske militæraktiviteter i forbindelse med en opstand i Polen og under den sovjetiske invasion i Ungarn senere samme år. Mens Polen lå inden for den danske interessesfære, var Ungarn uden for samme. Det forhindrede dog ikke FCR i at omstille sine aktiviteter med kort varsel og derefter følge situationen i Ungarn 24 timer i døgnet.

Under de internationale kriser i 1950'erne var Lunding ofte til stede døgnet rundt for personligt at følge udviklingen, som det var tilfældet under den sovjetiske besættelse af Ungarn i 1956. "Der blev meget hurtigt konstrueret et rids af samtlige deltagende russiske styrker, hvor de var, og hvor de kom fra, således at alle de rygter, den officielle presse kom med, kunne sies fra og regeringen få et mere troværdigt billede af, hvad der egentlig foregik," hedder det i en intern beretning skrevet af Haugsted. FCR var i stand til at levere detaljerede oplysninger om "steder med særlig modstand, klokkeslæt for omringninger af parlamentet, arrestationer af enkeltpersoner evt. med navn og adresse".

Ligesom i FST-E blev erfaringer fra 1950'ernes første kriser brugt til at forandre og forny organisationen. FCR's stationer blev eksempelvis bedre til klare pludseligt opståede belastningssituationer i forbindelse med kriserne i Polen og Ungarn i 1956.

FCR flytter fra Charlottenlund til Amager

I 1957 flyttede FCR så fra Strandvejen i Charlottenlund og ind i det nyopførte hovedkvarter Sandagergård på Amager. Det nye byggeri endte med at blive temmelig omfattende, hvor alle afdelingerne fik deres egen fløj, så de kunne sidde samlet. Omvendt skulle afdelingerne kunne samarbejde på kryds og tværs, og her kom den 165 meter lange forbindelsesfløj ind i billedet. Det nye hovedkvarter viste sig dog allerede fra starten at være for småt, for i de otte år, der var gået fra første udflytningsidé til ibrugtagning af bygningen, havde FCR udvidet sin stab ganske betydeligt.

Sandagergård med forbindelsesfløjen midt i billedet

FST-E bruger sine kilder

Øst og Vest satte hinanden under et konstant, forøget pres fra slutningen af 1940'erne og frem til begyndelsen af 1960'erne. Krige og konflikter bragte flere gange de to blokke på kollisionskurs, og vildledning og overdrivelser var med til at få våbenkapløbet til at eskalere. Var Sovjetunionen virkelig i stand til at producere så mange atomraketter og bombefly, som landet påstod? Det var blot nogle af de spørgsmål, som man i Vesten ønskede svar på.

Selv om FCR kunne skaffe megen viden via sin elektroniske indhentning og partnertjenester, måtte den suppleres med oplysninger fra kilder og agenter. FST-E brugte sine kildenetværk til at skaffe oplysninger om eksempelvis stormagternes forhandlinger og drøftelser om Tysklandsspørgsmålet og Sovjetunionens ønske om et samlet, neutralt Tyskland. FST-E havde et bredt udsyn over den internationale scene og fulgte en række sager, som kunne påvirke magtbalancen mellem Øst og Vest. Kildernes oplysninger blev analyseret sammen med FCR's indhentninger.

Fra en tysk kilde i Berlin fik den danske tjeneste eksempelvis i 1952 oplysninger om den sovjetiske krigsplanlægning. Der var ikke en umiddelbar trussel mod Vesteuropa, men ifølge kilden kunne man forvente, at Sovjetunionen i 1955 stod klar med en strategi, hvor sovjetiske og østeuropæiske styrker ville rykke vestover i minimum tre kiler. I dag ved vi, at kilden havde ret med hensyn til de omtalte kiler, for Warszawapagten havde forberedt sine operationer i Vesteuropa i såkaldte fronter, hvoraf Kystfronten havde til opgave at besætte Danmark.

Den danske tjeneste deltog sammen med udenlandske samarbejdspartnere i en række operationer, og i 1950'erne forsøgte FST-E sammen med udenlandske kolleger at hverve sovjetiske og polske søfolk.

Tjenesten udviklede sine egne agenter, der med forskellige legale formål bag Jerntæppet kunne indsamle informationer. Et eksempel på en sådan agent var en rallykører, der kom vidt omkring i Østeuropa, og som under sine rejser kunne foretage en række observationer og indhente informationer. I mere end 20 år var han en del af arbejdet med at fremskaffe detaljer om østblokkens militær.

Fjenden iblandt os

Ligesom danske agenter blev sendt til østlandene for at spionere, oplevede de danske sikkerhedsmyndigheder en voldsom interesse for danske forhold fra østlige spioner og efterretningsofficerer. Det var PET's opgave at holde øje med de østlige efterretningsofficerer, men det var PET ikke ene om. Også FST-E havde en afdeling, som fulgte østofficerernes virke. FST-E holdt desuden kurser inden for Forsvaret om taktisk efterretningsvirksomhed, fjenden i øst og illegal virksomhed.

Som en naturlig del af sit arbejdsområde interesserede FST-E sig meget for den sovjetiske efterretningstjeneste KGB, dens organisation og virkemidler samt historiske udvikling. På samme måde blev de øvrige østlandes tjenester fulgt og analyseret. En vis viden om de østlige tjenester kom fra afhoppere, der enten hoppede af i Danmark eller andre vestlige lande. Det kunne være en polsk major, en østtysk oberstløjtnant eller en sovjetisk KGB-officer.

FST-E fulgte den kommunistiske verdensbevægelse og dens propagandaaktiviteter samt en række såkaldte frontorganisationer, der bag en officiel facade arbejdede for fremmede efterretningstjenester. FST-E var også meget opmærksom på de sabotageaktioner, som blev tilskrevet kommunistiske grupper i Vesteuropa. Store og små sager blev fulgt af den danske tjeneste og indgik i det samlede trusselsbillede.

Det skete, at man afslørede spionage. Det var ganske givet en mindre behagelig opgave at skulle informere tjenestens partnere og NATO-landene om, at en dansk diplomat i 1957-58 havde røbet NATO-hemmeligheder til østblokken. FST-E informerede også NATO-landene om en sag, hvor en lille gruppe med kommunistisk baggrund havde spioneret mod en række danske militærinstallationer til fordel for østblokken, selv om sagen ikke havde påvirket de interne NATO-procedurer. Udvisninger af østdiplomater som følge af spionageaktiviteter blev også delt med NATO-partnerne.

Efterretningstjenestens betydning under Cubakrisen

I 1962 blev Kastellet stillet til rådighed for FST-E. Nu kunne en række afdelinger og funktioner samles i samme bygningskompleks, og Kastellet blev dermed nyt hovedkvarter for FST-E.

Samme år blev tjenesten involveret i det, som ofte ses som en kulmination på den kolde krig, nemlig Cubakrisen i 1962. Sovjetunionen begyndte i denne sommer at sejle krigsmateriel, nukleare våbensystemer og missiler til Cuba. Den egentlige krise opstod i oktober, da amerikanske spionfly opdagede sovjetiske mellemdistanceraketter opstillet på Cuba. Verden holdt vejret, da USA og Sovjetunionen testede hinanden, men forud for dette var gået en periode, hvor sovjetiske skibe jævnligt passerede gennem Storebælt og Øresund med udstyr til de sovjetiske baser på Cuba. De blev fulgt fra dansk side. Det var efter alt at dømme her, at den danske efterretningstjeneste kom til at gøre en forskel i den internationale krise.

Daværende efterretningschef Lunding skrev i sine erindringer: ”Da det kunne konstateres, at visse skibe pludselig vendte om og atter satte kursen mod Østersøen, var dette naturligvis højst opsigtsvækkende og en betydningsfuld oplysning for USA’s præsident Kennedy i den tilspidsede situation.”

Udsigt fra Elefantstok i Kastellet

Den 20. oktober 1962 begyndte man fra FCR's pejlestationer at følge to sovjetiske fragtskibe, som havde sejlet i rutefart til og fra Cuba, og som nu igen havde kurs mod Cuba. Om aftenen den 22. oktober amerikansk tid holdt USA's præsident John F. Kennedy en tale, hvori han advarede russerne mod at fortsætte deres arbejde med at opstille atomvåben på Cuba. Han slog fast, at det ville blive opfattet som et angreb på hele den vestlige verden, hvis konflikten udviklede sig til en krig med brug af atomvåben.

Alvoren var ikke til at tage fejl af, og russerne reagerede kort tid efter. Lige efter midnat mellem den 22. og 23. oktober konstaterede FCR via sine pejlinger, at de to skibe var nået ud i Atlanterhavet og stadig sejlede vestover. FCR pejlede skibene med jævne mellemrum, og kl. 2.00 den 23. oktober havde skibene skiftet retning og var ved at vende om. De fortsatte pejlinger viste, at skibene nu sejlede i østgående retning. Tidligt om morgenen den 24. oktober kom den første visuelle melding om skibenes ændrede kurs, da personalet på Langeland konstaterede, at MS Krasnograd nu sejlede sydpå og passerede gennem Storebælt. NATO-systemet blev hurtigt orienteret om observationen via telegram.

FST-E kortlægger Krustjovs psyke og helbred i Operation K

Selv om spændingen mellem Øst og Vest var aftaget efter Cubakrisen, var efterretningstjenesten stadig nødt til at følge med i østblokkens væbnede styrker og deres aktiviteter for at kunne opdage afvigelser fra normalbilledet. Da tjenesten i 1964 gjorde status over sin viden om de primære mål, tegnede der sig et tilfredsstillende billede af de østtyske og sovjetiske styrker i DDR, mens det stod "betydeligt ringere" til omkring Polen. "En større indsats mod det polske område er derfor stærkt påkrævet, elektronisk som visuelt," lød konklusionen.

Selv om man stadig var bagud i den politiske indhentning i forhold til den militære, blev der gjort fremskridt. FCR's indhentning gjorde det muligt at informere daværende statsminister Jens Otto Krag grundigt og detaljeret om de personer, som han formentlig ville møde på den officielle rejse til Sovjetunionen i februar 1964. På samme måde blev Søværnet opdateret forud for flådebesøg i København og Leningrad, og Udenrigsministeriet modtog lignende informationer forud for den sovjetiske leder Nikita Krustjovs besøg i Danmark den 16.-21. juni 1964.

Besøget gav anledning til en omfattende operation, navngivet Operation K, hvor mange metoder blev taget i brug. Krustjov havde ikke været uden for Sovjetunionen siden 1961, og derfor ønskede FST-E at skabe sig et indtryk af den sovjetiske leders "helbred, psyke, udtalelser og nærmeste omgivelser." Fra dansk side var man interesseret i at vide mere om personen Krustjov, og det førte til omfattende og grundige analyser af statslederen og mennesket Krustjov, baseret på et samarbejde mellem FST-E og FCR på den ene side og diverse ministerier og PET på den anden side. Eksempelvis lykkedes det

angiveligt at få fat i Krustjovs afføring, som efterfølgende blev lægeligt analyseret. Efterretningstjenestens grundige bestræbelser på at få mere viden om Krustjov resulterede i konklusionen: "rask og sund, fysisk yngre end de 70 år han er rundet og selv påpasselig med sit helbred". Lige meget hjalp det. Senere på året blev han afsat som sovjetisk leder.

Store mængder data får FCR til at tage computere i brug

For at styrke netop den elektroniske indsats såvel offensivt som defensivt blev der i midten af 1960'erne på FCR's initiativ nedsat en gruppe kaldet "Udvalgene for Elektronisk Krigsførelse og Efterretningstjeneste I og II" (UFEKE) med FCR's leder, Haugsted, som formand. Formålet var bl.a. at styrke indsatsen på området samt dele erfaringer mellem FCR og værnene.

Allerede i 1950'erne tog FCR skridt til en planlægningsgruppe, der skulle samarbejde på tværs af værnene og organisationerne med fokus på elektronisk krigsførelse. På samme måde kom der samtidig et tættere samarbejde mellem FCR og analytikerne i FST-E.

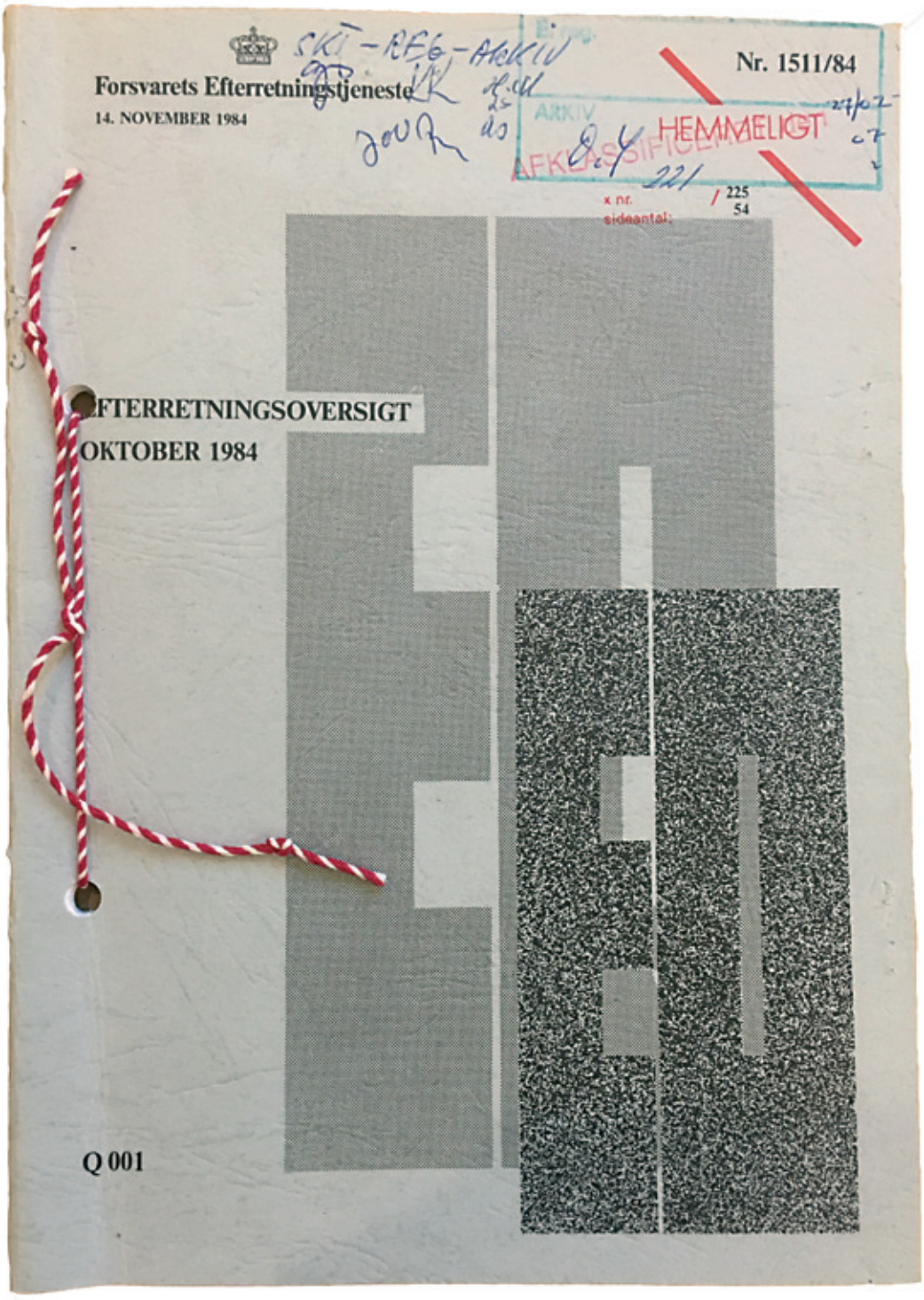
FCR arbejdede med store datamængder. I 1960 havde FCR eksempelvis opfanget cirka 150.000 telegrammer, og evnen til at læse og forstå disse blev løbende bedre. Mængden af indhentet data, transmission af data samt bearbejdningen og analysen af samme data gav FCR store udfordringer, og derfor vendte FCR blikket mod den spirende computerteknologi. Allerede i 1950'erne havde de første tanker om brug af datamaskiner fundet vej til FCR, men der fandtes ingen datamaskiner i Danmark, der kunne øge hastigheden og forbedre bearbejdningen inden for varsling, forcering og registrering.

Efterretningstjenesten havde i en årrække samarbejdet med Forsvarets Forskningsråd inden for det teknisk-videnskabelige område, og nu hjalp forskningsrådet FCR med ny viden om databehandling. Med en bedre evne til at behandle data hurtigere ville FCR's muligheder for hurtig varsling øges. Af samme grund blev det mere presserende at bringe den spirende computerteknologi ind i FCR's hverdag, og FCR gav sig i begyndelsen af 1960'erne til at se nærmere på IBM's maskiner.

Fra FCR's side pressede man op gennem 1960'erne på for at få indført egne computere, der kunne lette dagligdagen med hensyn til analyser, bearbejdning og håndtering af data. I midten af 1960'erne begyndte de første datamaskiner at blive sat op hos FCR. Indtil da havde man lånt sig til ydelser hos Datacentralen og IBM, men nu fik FCR sine egne maskiner. Computerne gav mulighed for hurtigere bearbejdning, grundigere analyser, bedre fejlfinding samt en mere omfangsrig behandling af de store stofmængder. Fra 1967 blev den elektroniske databehandling for alvor en del af FCR's hverdag.

1967 blev også året, hvor den danske regering blev holdt orienteret om Seksdagskrigen i Mellemøsten, og hvor FST-E ophørte med at eksistere. FST-E blev udskilt fra Forsvars-

staben, og fra 1. oktober 1967 blev der etableret en ny, selvstændig myndighed med navnet Forsvarets Efterretningstjeneste (FE). Mens FST-E havde hørt under Forsvarsstaben, hørte FE direkte under Forsvarsministeriet. Der var i princippet ikke sket nogen forandring i forhold til samarbejdende organisationer. Andre militære myndigheder kunne stadig sende anmodninger om oplysninger og støtte, og de kunne forventes efterkommet nøjagtigt som før. De kommende år skulle byde på store udfordringer og endnu en omorganisering af FE og FCR, som det fremgår af det følgende kapitel.


SKT-RFE-Arkiv
Forsvarets Efterretningstjeneste
14. NOVEMBER 1984
Nr. 1511/84
ARKIV
HEMMELIGT
x nr.
sideantal:
225
54
EFTERRETNINGSOVERSIGT
OKTOBER 1984
Q 001

Afspænding og fortsat kold krig 1967-1989 Fanden løs i Kejsergade og andre sager, der ændrede FE

Journalist og forfatter Hans Davidsen-Nielsen

> *It is not always easy. Your successes are unheralded – your failures are trumpeted. I sometimes have that feeling myself. But I am sure you realize how important is your work, how essential it is and how, in the long sweep of history, how significant your efforts will be judged.*
>
> John F. Kennedy, tale til CIA 28. november 1961.

Siden afslutningen af den anden verdenskrig var det lykkedes kommandør Find Haugsted i tæt samarbejde med navnkundige officerskolleger som Einar Nordentoft (i den indledende fase) og Poul Adam Mørch at opbygge en betydelig dansk radioopklaringstjeneste, der rettede sine lange øren mod den nye, kommunistiske fjende i øst. Under den kolde krig var Forsvarets Centralradio (FCR) længe storebror i det foretagende, der udgjorde den danske militære efterretningstjeneste, og hvis øvrige dele havde og fortsat har hjemsted i det gamle fæstningsværk Kastellet.

Ligesom *National Security Agency* (NSA) i USA og *Government Communications Headquarters* (GCHQ) i Storbritannien var FCR i årtier en selvstændig myndighed inden for den elektroniske indhentning, eller som det hedder på engelsk: *signals intelligence* (SIGINT). FCR havde til opgave at aflytte og fortolke Warszawapagtens radio- og telekommunikation. På grund af sin beliggenhed havde Danmark med lyttestationer i alle hjørner af kongeriget gode muligheder for at varsle regeringen og NATO-alliancen, når internationale kriser udspillede sig. Geografisk lå Bornholm bag Jerntæppet, hvilket gjorde det muligt at pejle og lytte dybt ind i Østeuropa:

”Hovedfilosofien var, at man måtte kende normalbilledet som et grundlag. Ved at overvåge det dagligt og foretage sammenligning mellem det sidst modtagne og det gamle blev, hvis situationen var uændret, en ”sidst hørt”-tidsangivelse føjet på normalen, men hvis der var ændringer, skulle disse nærmere undersøges for at finde ud af, om der var basis for varsling,” forklarede Haugsted mange år senere i sit klassificerede testamente

med den lidet ophidsende titel *Om den administrative indpasning af moderne elektronik i det danske Forsvar.*

Det var der i høj grad i 1968, "en meget aktiv periode i virksomheden". Centralradioen opsnappede signaler om Tjekkoslovakiet, hvor reformtilhængeren Alexander Dubček havde overtaget den politiske ledelse. Analysen af den militære kommunikation varslede om Warszawapagtens militære opmarch. Fra den 11. august blev FE løbende underrettet om opmarchen dag for dag, specielt den aldrig før sete flytning af enheder fra Det Baltiske Militærdistrikt mod og til DDR.

Indtil da havde analytikerne inde på Kastellet vurderet, at det ikke ville komme til en militær invasion, og at "Dubček synes at være loyal over for Moskva og vil prøve at lede reformbevægelsen inden for de af Moskva tilladte grænser. Han vil søge at stabilisere de allerede opnåede reformer og vil undgå at presse udviklingen længere frem," som det hed i FE's halvårsoversigt fra begyndelsen af 1968.

Kastellet

Kort efter fulgte invasionen, og "alle disse begivenheder rapporteredes den samme dag, de fandt sted, til Efterretningstjenesten, der sammenholdt dem med det, man i øvrigt havde af informationer, hvorefter det straks gik videre til de styrende myndigheder, regeringen (Stats-, Udenrigs-, Forsvars- og Justitsministerium) og Forsvarschefen":

”Den 18. august blev det rapporteret, at et stort antal russiske, polske og ungarske enheder stod uden for CSSR med ”gevær ved fod”, klar til at rykke ind. Den 19. fik de ordrer, og den 21. begyndte de at rykke ind, og samtidig rapporteredes Kaliningrad-styrken at være kommet til området ved Frankfurt-an-der-Oder, ikke så langt øst for Berlin,” skrev FCR’s chef.

Ifølge Haugsted illustrerede krisen i Tjekkoslovakiet, hvordan Centralradioen kunne levere en ”hurtig og præcis indhentning af informationer”, og at ”det tager tid at flytte større hærstyrker over længere afstande”:

”Det viser også, at for en rimelig udgift vil et lille land som Danmark kunne følge godt med i, hvad der foregår omkring det, men selvfølgelig viser det ikke, hvorledes en til enhver tid siddende regering vil reagere.”

Haugsted tog sædvanligvis ordet ved FCR’s julefrokost på Gården, som de ansatte kalder det tidligere hovedkvarter for den elektroniske indhentning på Amagers sydspids. Det gjorde kommandøren og den mangeårige leder af den elektroniske indhentning således også, da 1960’erne nærmede sig deres afslutning, og studenteroprøret buldrede løs uden for det hermetisk lukkede militære område. Balladen ledte tanken hen på ”frø af ugræs er føget over hegnet” oven på talrige ”bråvallaslag mellem studenter og politi både i Frankrig og Vesttyskland”, skrev Haugsted i sin klassificerede beretning.

Fjernskrivercentralen i kælderen under Københavns Universitet havde ikke blot været ukendt for befolkningen. Efter princippet om *need to know* anede 90 procent af de ansatte ved FCR heller intet om de hemmelige aktiviteter midt i hovedstaden. Men fordi en tidligere medarbejder brød sin tavshedspligt, var hemmeligheden nu eftertrykkeligt røbet her ved indgangen til 1970. For som Haugsted sagde i talen til sine mange feststemte medarbejdere: ”Årets mest markante begivenhed kan vel udtrykkes ved et gammelt ordsprog, der, så vidt jeg husker, hedder: Fanden er løs i Kejsergade. Det er første gang, FCR har været rigtigt i avisen, men så har vi også haft mere publicity end prinsesse Margrethe ved sit bryllup. Når man reflekterer lidt over det, kan man drage flere konklusioner, hvoraf jeg vil nævne to, der for mig er meget vigtige. For det første, når FCR gør noget, så gøres det grundigt. For det andet, at jeg er Dem alle meget taknemmelig for, at det er første gang i 21 år, vi er egentligt i avisen. Det tyder på, at vores diskretion har været god, og efter denne omgang håber jeg, der vil gå mindst 21 år, før vi kommer i avisen igen.”

Haugsted kom, ligesom andre af sine kolleger med en lidenskab for diskretion, senere i koldkrigsperioden til at nikke genkendende til John F. Kennedys ord om de faktiske forhold i verdens næstældste erhverv: ”Jeres triumfer forbliver ufortalte, mens jeres fejltagelser basuneres mod himlen.”

Svipseren i Kejsergade

I årevis havde Centralradioen bygget ud og udvidet staben af medarbejdere, især telegrafister. Ifølge Haugsted var der to hovedkrav til nye medarbejdere: "At den pågældende havde en loyal og positiv holdning til Forsvaret, og at vedkommende kunne være diskret over for udenforstående med alt, hvad der vedrørte denne specielle tjeneste."

En enkelt svipser var der dog iblandt, for mens 1968 var "et fremgangsrigt og godt" år for Centralradioen, blev 1969 "et stagnerende og dårligt år", konstaterede chefen. Det skyldtes ikke mindst "et fænomen, der blev døbt Kejsergade", der med ét slag vendte op og ned på tjenestens status som en selvstændig og usynlig del af efterretningsvirksomheden. Tilmed måtte den diskrete Haugsted lide den tort at se sit ungdomsbillede optrykt i *Ekstra Bladet*.

I offentligheden begyndte Kejsergadesagen i oktober 1969, da studerende delte løbesedler ud om, at "Forsvarets Efterretningstjeneste arbejder på Universitetet", for hvem var ellers disse mærkelige mænd i kælderen under Østasiatisk Institut på alle tidspunkter af døgnet? Næste morgen var historien om fjernskrivercentralen ude i dagspressen, og rektor Mogens Fog måtte udsende en pressemeddelelse.

Adressen Kejsergade var ubekendt for den forholdsvis nytiltrådte VKR-regering, indtil den senere så famøse konservative forsvarsminister, Erik Ninn-Hansen, den 22. oktober 1969 fik en forklaring af Haugsted i en redegørelse stemplet yderst hemmeligt. Heri stod: "Ved Post- og Telegrafvæsenets overgang til mere automatiseret drift blev der til erstatning for en leverance af visse udenlandske statstelegrammer vedr. Danmarks sikkerhed etableret i årene omkring 1963 en fjernskrivercentral i en af Universitetets bygninger i Kejsergade nr. 2.

På grund af de meget kostbare kabler, der hører til en sådan fjernskrivercentral, var det af betydning, at centralen kom til at ligge så tæt ved Statstelegrafens hovedcentral i Købmagergades postkontor, hvorfor de nævnte lokaler syntes særligt velegnede."

Fjernskrivercentralen havde fungeret siden 1965 med postvæsenet som den formelle lejer af universitetets lokaler, hvor fjernskrivere blev tilsluttet telex-centralen i Købmagergade og kopierede meddelelserne mellem fremmede stater og disses repræsentationer i Danmark. Til listen over lande, hvis telegrammer kunne tydes af FE, hørte en stribe vesteuropæiske nationer, fremgår det af et dokument skrevet af tjenestens næstkommanderende og meget indflydelsesrige P.A. Mørch.

Det strømmede ind med papirstrimler, indtil Kejsergade-centralen pludselig lå det værst tænkelige sted i byen midt i en oprørstid, hvor venstrefløjen protesterede mod ulovlig registrering og hemmelige kartoteker. Efterretningstjenesten symboliserede alt, hvad

Demonstration i Kejsergade

studenteroprøret gik til kamp imod: Fra Vietnamkrigen over våbenkapløbet til autoriteter i alle afskygninger.

En tidligere ansat undrede sig over kollegers arbejde i Kejsergade

For Centralradioen var Kejsergadesagen allerede begyndt tidligere på året, da en tidligere ansat telegrafist begyndte "at interessere sig for, hvad nogle tidligere arbejdskolleger foretog sig inde i København", som Haugsted skrev i sin beretning: "Han stoppede dem på gaden, eventuelt inviterede dem på en øl, øjensynligt for at pumpe dem for, hvad de foretog sig inde i byen. Da han ikke kunne få noget at vide, fulgte han efter dem og fandt ud af, at de gik ind gennem en port i Kejsergade, som nærmest er en lille lomme på Gråbrødre Torv med kun en ejendom på den ene side."

I første omgang nøjedes Centralradioen med at sætte en ståldør op til kælderlokalet, men så begyndte den tidligere ansatte "at offentliggøre sin klassificerede viden i et blad ved navn *POLITISK REVY,* og FCR anmodede sikkerhedsmyndighederne om at få sådanne indiskretioner stoppet. Så var det pludselig, som om portene blev åbnet til Dantes Helvede", skrev Haugsted.

Politiet slog til mod *Politisk Revy,* men i stedet trykte dagbladet *Information* artiklerne om, hvordan Centralradioen hang uløseligt sammen med USA's senere så omstridte overvågningstjeneste, NSA. Man kunne læse detaljeret om "Kejserens store ører i

postkassen", og hvordan det var teknisk umuligt for Centralradioen at adskille "private og diplomatiske telegrammer uden at læse de overflødige telegrammer eller telex-meddelelser".

Politikere tog afstand

I efterretningsverdenen blev sagen anset for at være ret uskyldig, i hvert fald i international efterretningssammenhæng. For FCR blev den imidlertid en betydelig belastning. For en række ledende politikere følte sig utilstrækkeligt informeret om, at der på denne måde foregik efterretningsvirksomhed mod udenlandske ambassader i Danmark. Det hævdede de i hvert fald, da der kom blæst om sagen.

Flere fremtrædende politikere med tidligere statsminister Jens Otto Krag i spidsen lod således til at være rystede over Kejsergade-afsløringen og udtrykte offentligt deres vantro: "Det ville jo være en fuldstændig grotesk virksomhed. Der er ikke nogen, der skal få mig til at tro, at man ad den vej har fået oplysninger af efterretningsmæssig betydning. Det må altså være noget andet, der er foregået, men hvad er det?" udtalte Krag.

Efterfølgende blev affæren undersøgt af Ombudsmanden, og et 17-mands udvalg i Folketinget fik en forklaring, som de fleste partier kunne stille sig tilfredse med. Både tidligere og daværende ministre bedyrede, at de intet havde kendt til Kejsergade-centralen, som heller ikke stod nævnt i referaterne fra regeringens sikkerhedsudvalg.

Men nu var kælderen lukket, og da spionagen havde rettet sig mod fremmede ambassader, kunne man ikke påstå, at grundloven var brudt. På den baggrund var der hverken grundlag for en rigsretssag mod ministre eller tjenestemandssager mod embedsmænd, konkluderede udvalget i Folketinget.

Tværtimod blev det fastslået, at efterretningstjenesten "er nødvendig af sikkerhedsmæssige grunde, og at der må gives efterretningsvæsenet de fornødne arbejdsmuligheder", og for lukkede døre fik den 23-årige tidligere ansatte 20 dages hæfte for at have røbet forhold fra sin tidligere arbejdsplads.

På Kastellet havde oberst Erik Fournais kaldt medarbejderne sammen, da bølgerne gik højest under Kejsergadesagen. FE-chefen mindede dem om, at deres virksomhed var både "retfærdig og renfærdig" og hvilede "fuldt og helt på lovens grund":

"Den aktivitet, der er rettet mod os, er derfor ikke – som det siges – en kamp mod efterretningstjenesten, men en kamp mod det demokratiske samfund, vi er sat til at værne, hvilket i realiteten vil sige en kamp mod den majoritet i befolkningen, der ad parlamentarisk, demokratisk vej har besluttet sig for den samfundsorden, vi har, og hvori et militært forsvar også indgår," sagde oberst Fournais.

Nu gjaldt det om at holde sammen mod de "rabiate" kræfter, undgå at lade sig provokere og tale over sig med "personer uden for huset", være årvågne og ufortrødent fortsætte arbejdet og ikke lade sig "blæse omkuld af stormvejret omkring os": "Vi har nemlig ret!" lød det afslutningsvis i peptalken fra FE-chefen .

Kejsergade fik konsekvenser for FCR

I ministeriets kulisser gik det dog hårdt for sig. Haugsted kunne ikke komme sig over, at de politisk ansvarlige vaskede hænder. Ganske vist lå der ikke en regeringsbeslutning bag oprettelsen af Kejsergade-centralen, men op gennem 1960'erne havde Haugsted haft besøg på Amager af ministre og topembedsmænd til generelle orienteringer, hvilket han opfattede som en politisk sanktionering.

Midt på eftermiddagen den 8. december 1969 blev Haugsted alligevel kaldt ind til møde med forsvarsminister Erik Ninn-Hansen, dennes departementschef og chefen for FE, oberst Fournais. Ifølge referatet begyndte ministeren med at gøre opmærksom på "vanskelighederne ved grundloven i forhold til Kejsergade og udtrykte betænkeligheder ved, at han ingen erklæringer havde fået".

Hertil bemærkede Haugsted, at "hvis Kejsergade var ulovlig, ville hele FCR's virksomhed være ulovlig, idet der principielt ikke var forskel på kontrollen af kabler og kontrollen af radio, begge dele var staten, og så længe hemmeligholdelsen overholdtes, ville der ikke være brud på telegramhemmeligheden".

Så kastede Ninn-Hansen sig ud i en lang tale, der indledtes med, at "FCR fra nu af måtte underlægges Forsvarets Efterretningstjeneste". Dette fulgtes af en række argumenter for, at en minister kun kunne tale med een person, kun een kunne holdes ansvarlig etc. Det var jo "helt i overensstemmelse med de militære principper," sagde ministeren, hvortil hans departementschef ifølge et mødereferat supplerede, at "herefter kunne FCR ikke få flere penge i ministeriet".

På spørgsmålet, om han da slet ikke kunne se fornuften ved at slå de to tjenester sammen, svarede Haugsted ifølge referatet blankt nej. FCR stod foran en kompliceret overgang til edb, som han i mange år havde været levende optaget af og eksperimenteret med. Man kunne godt skære ned i antallet af medarbejdere, men "ville i så fald komme til at stå med et dyrt apparatur, der ikke kunne blive betjent".

Men lige lidt hjalp det, og FCR var "fra denne dato i ét og alt underlagt Forsvarets Efterretningstjeneste, således at Forsvarsministeren i efterretningssager kun har een mand at henholde sig til", står der i referatet fra mødet med ministeren den 8. december 1969. Året efter kom der en mundtlig ordre fra ministeren om, at medarbejderstaben skulle skæres ned med ti procent og senere den officielle skrivelse om, at "Forsvarsministeriet

bestemmer herved, at Forsvarets Central Radio pr. 1 MAR 1971 henlægges under Forsvarets Efterretningstjeneste". Samtidig blev navnet ændret til Centralradioen.

Haugsteds ånd levede videre i Centralradioen

Centralradioen med døgnåbent alle ugens syv dage var stadig mere end dobbelt så stor som FE, men tiden som selvstændig myndighed var omme for Haugsted og hans folk. Grundlæggende syntes han, at det var meningsløst at "proppe en stor kasse ned i en lille kasse", selv om andre af Centralradioens ansatte nok kunne se logikken ved fusionen og i deres stille sind opfattede Kejsergadesagen som et held i uheld. Det har daværende medarbejdere oplyst til forfatteren af bogen *Spionernes krig* om FE under den kolde krig.

Alligevel levede Haugsteds ånd videre i mange år efter, og en senere FE-chef beklagede sig højlydt over, at Centralradioen kun manglede sit eget flag for at være en selvstændig nation. Gårdens gamle humoristiske motto, at "man altid var velkommen, hvis man blev inviteret", blev efter omstruktureringen i 1983 til en intern vits i processen med at forene de to kulturer på Gården og i Kastellet.

"Det var ingenlunde let for den mindre efterretningstjeneste at absorbere den langt større FCR. Der opstod fra begyndelsen vanskeligheder, som begge de hidtidige chefer vel nok havde forudset, idet de havde været enige om at fraråde ministeren denne organisationsændring. Til gengæld var der enighed om, at nu måtte man se at få det bedste ud af situationen i den nye udformning," skrev Haugsted i sin beretning.

Sandagergård

FE så sig selv som landets eneste rigtige efterretningstjeneste

Siden reorganiseringen i 1967 havde den militære efterretningstjeneste sorteret under Forsvarsministeriet i stedet for Forsvarsstaben og kunne opsøge ministeren direkte uden først at spørge om lov. Det var også ved den lejlighed, at Forsvarets Efterretningstjeneste fik sit nuværende navn, i forkortet form FE, og ikke FET, som mange fejlagtigt tror.

Opgaverne var stort set de samme, som de altid havde været, nemlig at holde regering og statslige myndigheder orienteret om virksomhed udøvet af andre nationer, som er eller kan blive en trussel mod Danmark. FE opfattede sig selv som landets eneste rigtige efterretningstjeneste, fordi Politiets Efterretningstjeneste (PET) var en "sikkerhedstjeneste", fremgår det af et udateret internt notat fra Kejsergadesagen med titlen Dansk Efterretningstjeneste.

Det var ifølge notatet FE og Centralradioens opgave i fællesskab og "i videste forstand at varsle om kriser og forestående militært angreb på dansk område". "Efterretningsvirksomhed baserer sig på en arbejdsgang bestående af:

- Indhentning af oplysninger
- Sammenstilling og vurdering af disse (bearbejdning) og
- Udsendelse af efterretningerne."

FE forsynede sine kunder i regeringen og Forsvaret med daglige signaler og en række andre produkter, heriblandt en publikation med titlen Truslen mod Danmark, der belyste Warszawapagtens aktuelle krigsplaner. Generelt var vurderingen, at "de sovjetiske militærstrategiske doktriner baserede sig på en tidlig og effektiv anvendelse af atomvåben med påfølgende hurtige fremrykning af konventionelle mobile styrker".

I tjenestens årsoversigter kunne man desuden se billeder af flådefartøjer og læse om fjendens nyeste våbensystemer. Det var en af FE's spidskompetencer under den kolde krig: Evnen til at være først i NATO med fotografier og analyser af modstanderens militære kapacitet i kraft af Danmarks beliggenhed.

Oplysningerne var i høj kurs på det vestlige marked for udveksling af efterretninger, og ifølge en intern FE-kronologi over historiske begivenheder blev tjenesten inviteret til et særligt samarbejde med USA, Storbritannien, Frankrig og Vesttyskland om at overvåge import og eksport af materiel til de sovjetiske styrker i DDR.

Tjenesten var delt op i flere forskellige afdelinger. De bearbejdede oplysningerne fra Centralradioen, analyserede den politiske og økonomiske udvikling i særligt Østeuropa, varetog den militære sikkerhed herhjemme og havde kontakt med de menneskelige kilder i udlandet, dvs. agenter, der hjalp med at indhente små brikker til det store trusselsbillede.

Endelig var der også en afdeling for Særlige Opgaver, der stod for det såkaldte okkupationsberedskab, bedre kendt som *stay behind*-netværk. Netværket på under 100 civile og yderst diskrete danskere var håndplukket rundt om i landet og uddannet til at hjælpe tjenesten med efterretninger og løsning af andre opgaver i tilfælde af krig.

To civile akademikere fik centrale poster i FE

Siden befrielsen havde FE haft en militærmand som øverste leder, men sidst i 1960'erne fik tjenesten en civilist i skikkelse af cand.polit. Peter Ilsøe som sin næstkommanderende. Centralt placeret var desuden en slovakisk jurist og krigsflygtning, dr. D. J. König, der i årtier leverede analyser og rådgivning om den politiske udvikling i Østeuropa. Nogle år efter den sovjetiske invasion i hans tidligere hjemland skrev han med slet skjult skuffelse, at "den vestlige verden også i 1968 har indtaget samme passive holdning som i 1953 (Østtyskland) og 1956 (Ungarn)": "Denne iagttagelse vil sandsynligvis danne grundlag for Moskvas fremtidige holdninger i lignende situationer. Ydermere kunne Moskva fastslå, at karenstiden, dvs. perioden fra en væbnet sovjetisk indgriben til optagelse af normale udenrigspolitiske forbindelser, forkortedes betydeligt. Efter Ungarn-interventionen afbrød den vestlige verden for ca. 4-5 år de konstruktive kontakter med Moskva: efter interventionen i Czekoslovakiet varede karenstiden kun 4-5 måneder."

På daværende tidspunkt i 1970'ernes begyndelse var det dog mere ordet detente, afspænding, der gik igen i FE's årsoversigter. USA og Sovjetunionen forhandlede om nedrustning, og den sovjetiske leder Leonid Bresjnev kom i 1973 på besøg i USA som "et foreløbigt højdepunkt i forbedringen af relationerne". Samme år blev der underskrevet en fredsaftale, der førte til en amerikansk tilbagetrækning fra Vietnam, og både Sovjetunionen og Kina havde "ydet de skyldige hensyn til USA's prestige ved at sikre, at det kunne forlade Vietnam med ære".

Træerne voksede ikke ind i himlen, og "den livlige detenteprægede bevægelse i det politiske billede har ikke manifesteret sig på militært hold, hvor en fortsat kvantitativ og kvalitativ udbygning af Warszawapagtens styrker på land, til vands og i luften har været det mest dominerende moment".

Sovjetunionen var sig ifølge FE pinligt bevidst om "detentepolitikkens eventuelle opløsende bivirkninger i Østeuropa", og der foregik en "intensiv ideologisk genindoktrinering af befolkningerne i hele Sovjetblokken for at gøre dem immune over for vestlig ideologisk smittefare i ly af den verdenspolitiske afspændingsatmosfære", stod der i en årsoversigt fra begyndelsen af 1970'erne.

Hetlersagen rystede FE

Op gennem første halvdel af samme årti tog FE og Centralradioen afsked med flere chefer og ledende medarbejdere, der havde tegnet tjenesterne siden befrielsen. Haugsted

Bresjnev på besøg i USA 1973

og dr. König gik på pension, mens den mangeårige FE-chef oberst Fournais fik ny stilling i NATO. Sidstnævnte blev afløst af en anden oberst fra Hæren, Marinus Sund, der i høj grad kom til at bøde for dispositioner, som FE traf i hans forgængers tid. Endnu engang måtte tjenesten en tur gennem mediernes og politikernes vridemaskine.

Det begyndte en junidag i 1977 med en forsidehistorie i *Ekstra Bladet* om, hvordan FE havde omgået en regeringserklæring fra 1968 mod politisk registrering ved at trække på oplysninger fra en højreorienteret aktivists arkiv over "røde" danskere. Samarbejdet med den isenkræmmeruddannede Hans Hetler gik flere år tilbage, men nu kunne agenten ikke holde mund længere, og snart var FE-chefen kendt i offentligheden og døbt oberst Usund af formiddagsavisen.

Ifølge arbejdsdelingen tager FE sig af spionage i udlandet, mens PET har ansvaret for kontraspionage inden for Danmarks grænser, men under den kolde krig tog de det knap så højtideligt i B-afdelingen i Vordingborggade på Østerbro. Her havde FE's afdeling for kontraefterretningstjeneste og militær sikkerhed adresse og bekæmpede "nedbrydende virksomhed" i 1967-71.

En af medarbejderne, en søofficer, blev bedt om at holde et vågent øje med de revolutionære kræfter herhjemme og nøjedes ikke med at overvåge organisationer, der kunne tænkes at ville modarbejde Forsvaret. Han interesserede sig også for, hvad der foregik i universitetsmiljøet i København og Århus.

Søofficeren fik forholdsvis frie hænder til at definere sin egen arbejdsopgave og lov til at tage personlige kontakter for at trænge ind i de venstreorienterede kredse. Sammen med en kollega opsøgte han i 1969 marinehjemmeværnsmanden Hans Hetler, der var kendt som noget af en sprade- og vildbasse. Tidligere havde agenten efter eget udsagn haft dårlige erfaringer med at samarbejde med de "platfodede strissere i PET", der brugte hovedet til "at proppe mad i og sætte kasket på". Så havde Hetler anderledes respekt for den militære kontraefterretningstjeneste befolket af "søofficerer med en akademisk uddannelse". I hvert fald til at begynde med.

Hetler viste sig at være en særdeles initiativrig herre, der forsynede FE med rapporter om alt fra danske politikere over EF-modstandere til kritiske journalister. Det gjaldt også forhold om danske militærnægtere, der havde god vind i sejlene på grund af ungdomsoprøret og Vietnamkrigen. I et forsøg på at opklare, om Militærnægterforeningen lod medlemmer aftjene værnepligt for at bekæmpe Forsvaret indefra eller ligefrem blev styret af østmagterne, gennemførte Hetlers folk en aflytning af foreningens generalforsamling i 1970. Der kom nu ikke det store ud af Operation Kirkeklokke, som aktionen hed, men oplysningerne blev ført ind på en blanket kaldet E 1013, hvor søofficeren systematiserede informationer om organisationers formål, medlemstal og ledelse.

Hetlersagen førte til kommissionsundersøgelse

Til sidst kørte FE's parløb med Hans Hetler helt af sporet, og da det gik op for FE-chefen Fournais, hvem der gemte sig bag dæknavnet Hans Schou, forbød han samarbejdet. Ifølge Fournais kunne man ikke have tillid til en mand, hvis familie under den anden verdenskrig havde taget navneforandring fra Henriksen til Hetler, hvilket både højreaktivisten og søofficeren blev stærkt fortørnede over.

I 1971 indskærpede Forsvarsministeriet forbuddet mod at registrere danskere alene på grund af deres lovlige politiske virksomhed, og efterfølgende sanerede FE sit centrale personregister med ikke færre end 278.000 kort. De fleste drejede sig om sikkerhedsgodkendelse af ansatte i Forsvaret gennem årtier, men omkring 50.000 kort drejede sig om andre forhold.

FE-chefen Fournais havde for længst forladt tjenesten, da Hetlersagen i 1977 udviklede sig til en radioaktiv kartoffel for efterfølgeren Sund og den øvrige tjeneste. I første omgang sendte FE sin presseofficer i byen ligesom under Kejsergadesagen, hvor tjenesten i et forsøg på at dæmpe kritikken havde introduceret det, der på nudansk hedder en spindoktor: "Vi kan ikke afvise, at der i 50'erne og begyndelsen af 60'erne fandt et sådant efterretningsarbejde sted. Men fra midten af 60'erne blev der trukket klare grænser mellem PET og FE. Siden da har vores arbejde været at følge med i den udenrigspolitiske situation. Vi interesserer os ikke for vore civile medborgere," forsøgte presseofficeren.

Men snart fulgte flere afsløringer i *Ekstra Bladet*, der fremlagde en kopi af blanketten E 1013, som var blevet brugt i kortlægningen af antimilitære grupper. Desuden blev blanketten brugt, når kontraefterretningen skrev sine bidrag til publikationen *sikNYT,* hvor Forsvarets sikkerhedsofficerer kunne holde sig orienteret om spionage, sabotage og subversion, dvs. undergravende virksomhed.

Hårdt presset måtte FE indrømme, at der havde eksisteret et samarbejde med Hans Hetler, selv om det var et brud på kildebeskyttelsen. Til sidst kunne den socialdemokratiske regering under ledelse af statsminister Anker Jørgensen ikke holde til mere og satte en landsdommer til at lede en kommissionsundersøgelse. Her fik pressen rig lejlighed til at overvære Hetler slå om sig til højre og venstre, og et sovjetisk medie gjorde sig lystig over FE's samarbejde med en "handelsmand i kloakrør af profession og nazist af overbevisning".

Historisk har der til tider eksisteret et anstrengt forhold mellem dele af medierne og efterretningstjenesterne, der af princip kun sjældent tager til genmæle og be- eller afkræfter oplysninger. I princippet kan aviserne skrive hvad som helst om den hemmelige verden uden at frygte for dementier. Og hvor træt tjenesten var af Hetlersagen og især *Ekstra Bladets* dækning af affæren fremgår af et afklassificeret dokument fra tjenestens arkiv. Kommentaren om boulevardpressens metoder bærer overskriften "Den omvendte Watergate sag eller Helliger hensigten ethvert journalistisk middel?" Indledningsvis tager den ukendte forfatter dog også et tilløb til selvransagelse: "Det er blevet sagt om efterretningsarbejde, at det i sig selv er så umoralsk, at det fordrer folk af særlig høj moral for at kunne udføres i rammerne af et moderne demokrati. Om de juridiske (og vel

Hans Hetler ved sine arkivkasser

også moralske) love, der sættes for denne virksomhed her i landet, er overtrådt i den såkaldte Hetler- eller FET-sag, som for tiden undersøges at en kommissionsdomstol, vil vi først få klarhed over, når domstolen omkring den 1. november har afsluttet sit arbejde."

FE slap nogenlunde helskindet fra Hetlersag

Undersøgelsesdommeren endte med at konkludere, at de fleste af Hetlers "faktiske oplysninger" var sandfærdige, selv om historierne blev vildere og vildere. Til sidst tilbragte agenten fire måneder i fængsel, fordi han nægtede at udtale sig længere og udlevere gemte dokumenter.

Men samtidig måtte undersøgelsesdommeren dog også konstatere, at det var "umuligt for retten at fastslå med sikkerhed, på hvilke organisationer eller grupper blanketten har været bragt i anvendelse, og hvorledes den mere præcist har været udfyldt". Under sin afhøring indrømmede oberst Sund, at han havde beordret E 1013-blanketterne makuleret, fordi de ikke blev brugt længere. Men det skulle FE-chefen ikke have gjort, for forklaringen efterlod klart indtrykket af en tjeneste, der havde noget at skjule, og i 1979 fik Sund en anden stilling.

Efter omstændighederne slap FE som helhed nogenlunde helskindet fra Hetlersagen, for gang på gang konkluderede landsdommeren, at der ikke var "tilstrækkeligt grundlag" for at kritisere tjenesten eller fastslå, at regeringserklæringen mod politisk registrering var brudt. Men samtidig understregede dommeren "betydningen af, at der udvises særlig omhu med, at det personel, der udvælges til dette specielle arbejde, såvel mundtligt som skriftligt instrueres så fyldestgørende som muligt om virksomheden og i særdeleshed dens lovmæssige og naturlige grænser": "Efterretningsvirksomhed udøves i praksis og efter sagens natur – i hvert fald for så vidt angår mindre operationer og arbejdets detaljer – med en betydelig selvstændighed for den enkelte medarbejder og dermed i tillid til hans overholdelse af gældende regler og hans personlige sunde dømmekraft."

Rystelser inden for Kastellets mure

I dag kan man vælge at grine af Hetlersagen og affeje den som et uheldigt tilfælde af skæg og blå briller fra koldkrigstiden. Men inden for Kastellets mure sendte sagen rystelser gennem systemet og kunne mærkes i flere år efter. Da en senere indlandschef skulle begynde i jobbet, blev han ifølge bogen *Spionernes krig* bedt af ledelsen om at læse landsdommerens beretning og fik med ægte militærjargon besked om, at han ville blive skudt ved daggry, hvis han nogensinde handlede på samme måde.

Hetlersagen illustrerer faren ved, at efterretningstjenester eller dele af dem begynder at leve deres eget liv uden tilsyn eller demokratisk kontrol: At de i forsøget på at afdække ekstremistiske miljøer og modpartens hensigter allierer sig med yderliggående kilder og skjuler deres aktiviteter bag reglerne om kildebeskyttelse og *need to know.*

Offentlighed om tvivlsomme og kritisable forhold tvinger efterretningstjenesterne til at holde sig mere på måtten, og som en udløber af Hetlersagen besluttede regeringen at lade FE kontrollere af det uafhængige Wamberg-udvalg. Det havde siden 1964 holdt øje med, hvordan PET registrerede personer og videregav oplysninger til andre myndigheder.

Gorbatjov indvarslede nye tider

Ude i den store verden frøs den kolde krig til igen, og "forholdet mellem Sovjetunionen og USA må ved indgangen til 1980 betegnes som det dårligste i mange år", skrev FE i årsoversigten: "Den kølige sovjetiske holdning over for USA, som prægede 1978, voksede i 1979 til direkte mistro og vrede, en tendens som kraftigt forstærkedes efter den amerikanske reaktion på den sovjetiske intervention i Afghanistan."

Der var konflikter flere steder på kloden, som FE også beskrev, men hovedfokus lå stadig på fjenden i Østeuropa, selv om den islamiske revolution i Iran og efterfølgende krig mod nabolandet Irak fik en udførlig omtale.

Sovjetunionens krig mod oprørerne i Afghanistan viste sig at være en usædvanlig stor opgave, og selv om den russiske hær havde 85.000 mand i landet og 30.000 ved grænsen, gjorde de cirka halvt så mange hellige krigere livet surt for stormagten. FE forudså, at russerne kunne blive nødt til at blive i Afghanistan i op til 20 år, før landets kommunistvenlige styre i bedste fald var stærkt nok til at tage over. Formuleringerne mindede meget om dem, der et par årtier senere blev brugt til at beskrive NATO-alliancens kvaler med Taliban-bevægelsen i samme land.

Under den kolde krig holdt Danmarks internationale missioner sig til mere fredelige egne som Cypern, hvor de hjalp FN med at holde fred mellem den tyrkiske og græske del af øen. Her fik FE en ny opgave med at advare soldaterne, hvis der var optræk til ballade.

En central del af FE's analyse var at vurdere udviklingen i Sovjetunionens og Warszawapagtens militære styrke og hensigter og det økonomiske potentiale i de østeuropæiske lande. Formålet var at levere en nøgtern og fagligt solidt funderet varsling om, hvilke muligheder modpartens alliance havde for at angribe Danmark og Vesten i det hele taget. Op gennem 1980'erne var Warszawapagtens økonomiske problemer med stagnation, dårlig levestandard og lange køer foran de tomme supermarkeder derfor et tilbagevendende tema i FE's årsoversigter: "Situationen i Polen er et skoleeksempel herpå. Trods krigstilstand og repression er det ikke lykkedes de polske ledere at opnå nogen væsentlig forbedring af forholdene i 1982. Det polske kommunistparti befinder sig fortsat i en dyb krise, teknokrater og militærpersoner indtager alle vigtige poster i administrationen, og de økonomiske vanskeligheder samt produktions- og forsyningsmæssige vanskeligheder forhindrer gennemførelsen af de nødvendige økonomiske reformer. Oppositionen (primært Solidaritet) er nok delvis lammet, men ikke elimineret

og må fortsat give anledning til bekymring for regimet." Skrev tjenesten i sammenfatningen for 1982 om det land, der var udset til at angribe Danmark i Warszawapagtens krigsplanlægning.

Efter amerikanernes valg af Ronald Reagan som ny præsident var Sovjetunionen oven i de økonomiske problemer blevet kastet ud i et "kostbart rustningskapløb i rummet". USA's planer om et missilforsvar tegnede til at blive en "massiv udfordring" for Østmagten, efterhånden som stjernekrigsprojektet i 1985 med FE's ord antog "fastere form": "Det truer med at neutralisere mange års kostbare investeringer i strategiske våben – våben, som i sidste instans danner grundlaget for defineringen af Sovjetunionen som en supermagt […] Ikke alene vil det betyde et rustningskapløb, der i den nuværende økonomiske tilstand næppe kan tænkes uden alvorlige konsekvenser for hele det sovjetiske samfund, men ydermere er der udsigt til et teknologisk kapløb, som let vil kunne komme til at udstille Sovjetunionens tilbagestående stade på dette område."

FE vurderede, at stormagtens nye politiske leder, Mikhail Gorbatjov, trods sine løfter om større åbenhed – "glasnost" – og omorganisering af økonomien – "perestrojka" – ønskede at fastholde Sovjetunionens grundlæggende interesser og derfor ikke ville ændre det store, selv om "visse stilmæssige ændringer unægteligt er indført, som det bl.a. kunne iagttages ved det usædvanlige interview til det amerikanske nyhedsmagasin *Time*." Substansen i Sovjetunionens udenrigspolitik var den samme, og Gorbatjov gjorde blot, som "alle sovjetiske ledere må gøre i begyndelsen af deres karriere: etablere en sikker basis for deres egen personlige magt": "Man kan dog stille sig det spørgsmål, om det overhovedet er generalsekretæren personligt, der regerer Sovjetunionen? Hvis det er tilfældet, hvordan kan hovedtrækkene i sovjetisk politik så være forblevet de samme under så forskellige ledere som Stalin, Khrushchev, Brezhnev og Andropov? Sovjetunionen styres reelt af den lille kreds af høje parti- og embedsmænd, der udgør toppen i det sovjetiske samfund. Denne stærke gruppe ønsker reelt en svag partichef," lød tjenestens vurdering i årsoversigten for 1985.

Rent faktisk forsøgte Gorbatjov, der stadig betegner sig selv som kommunist, at reformere det sovjetiske samfund netop for at styrke landets muligheder for at spille sin rolle som stormagt. Det var derfor en vigtig opgave for FE at følge med i og vurdere udviklingen i Sovjetunionens militære potentiale og hensigter samt den sovjetiske økonomi og rustningsindustriens præstationer. I dette arbejde havde tjenesten stort udbytte af det internationale samarbejde i NATO.

FE's omtale af socialdemokraters rejse til Moskva skabte ballade

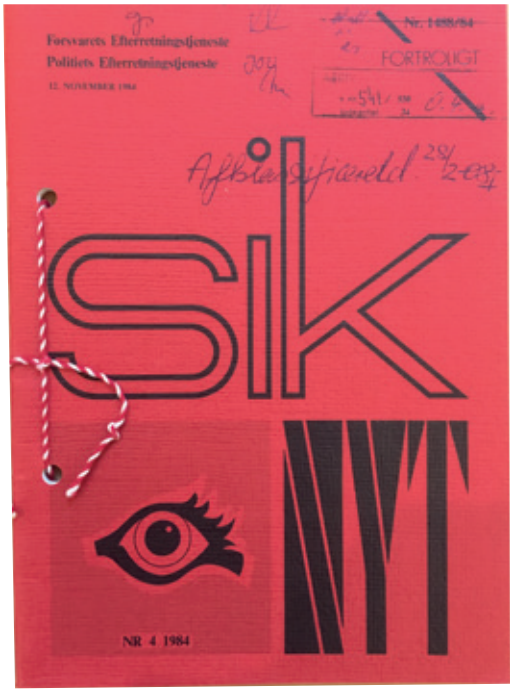
Det var en meget politisk tid, også på hjemmefronten, hvor NATO-alliancens såkaldte dobbeltbeslutning om at give Sovjetunionen valget mellem nedrustning eller opstilling af 572 atommissiler i Vesteuropa bragte sindene i kog i både befolkning og Folketing. FE

noterede i sin årsoversigt for 1982, hvordan det "altid har været et vigtigt mål for Moskva at splitte de vesteuropæiske medlemmer af alliancen fra de nordamerikanske". Den voksende folkelige modstand mod raketterne og det alternative flertals fodnotepolitik gav "fornyet næring til den sovjetiske propaganda".

Forrest i de månedlige efterretningsoversigter gengav FE udførligt sovjetiske kommentarer til de skandinaviske fredsgruppers aktiviteter, og man kunne læse om, hvordan fagbevægelsen fulgte Moskvas opfordring til at demonstrere for Norden som atomvåbenfri zone. De "subversive aktiviteter", primært mod militære tjenestesteder, blev behandlet i tjenestens tilbagevendende publikation *sikNYT*.

Under hånden fik den socialdemokratiske tidligere forsvars- og udenrigsminister Kjeld Olesen i den forbindelse oplyst, at hans omstridte rejse i 1984 til Moskva med partifællerne Lasse Budtz og Poul Nielson også skulle være blevet omtalt i *sikNYT* under samfundsomstyrtende aktiviteter.

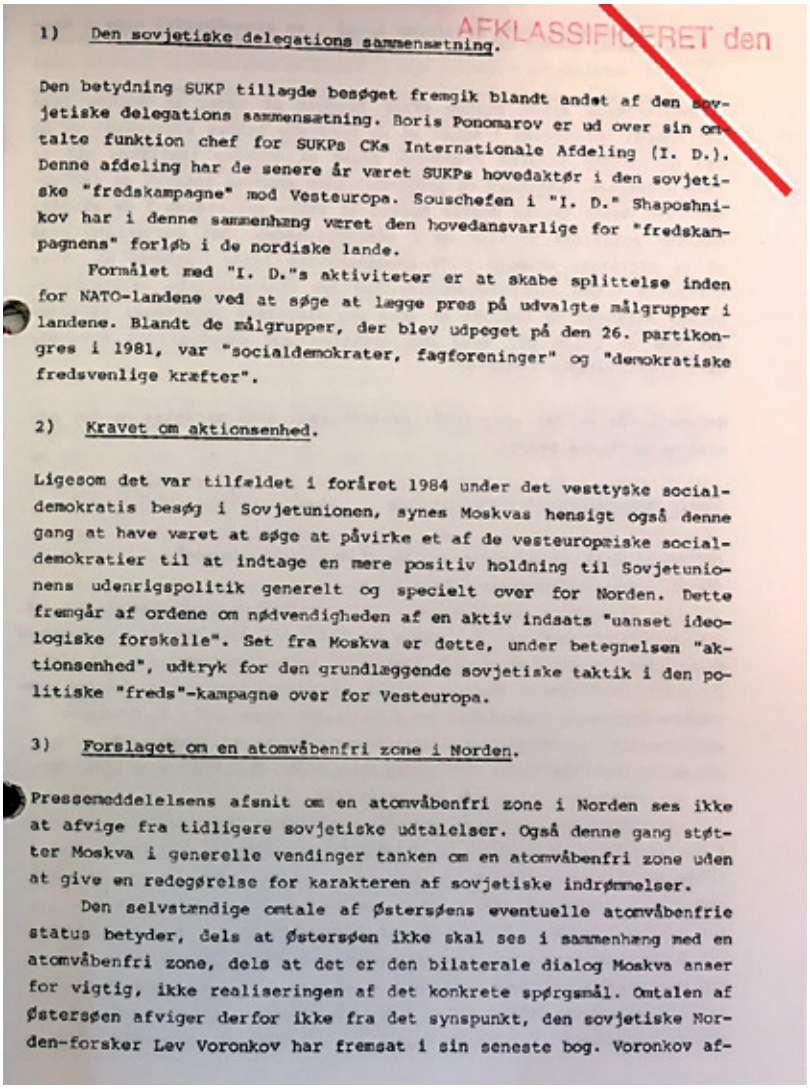
Den socialdemokratiske rejse til Sovjetunionen havde vakt udbredt borgerlig forargelse, men Kjeld Olesen forsvarede besøget som en *fact finding*-mission, der uden på nogen måde at kaste sig i armene på kommunisterne blot skulle opklare, hvordan modparten stillede sig til Norden som atomvåbenfri zone.



sikNYT november 1984

I et brev til den daværende konservative statsminister Poul Schlüter protesterede Olesen over, at FE tillod sig at omtale Moskva-rejsen som subversiv. Det havde socialdemokraten hørt fra en anonym kilde i Forsvaret. I aviserne kaldte Kjeld Olesen det "et skridt mod politistaten", at lovlig politisk virksomhed kategoriseredes som "noget nær landsforræderi".

Men statsministeren kunne imidlertid melde tilbage i et brev, at det måtte bero på en "alvorlig misforståelse". For der stod slet ikke noget om rejsen i *sikNYT*, og under stor medieopmærksomhed fik Kjeld Olesen lov til at læse publikationen igennem på forsvarsministerens kontor. Her kunne politikeren ved selvsyn konstatere, at det socialdemokratiske delegationsbesøg ikke stod nævnt under de



1) Den sovjetiske delegations sammensætning.

AFKLASSIFICERET den

Den betydning SUKP tillagde besøget fremgik blandt andet af den sovjetiske delegations sammensætning. Boris Ponomarov er ud over sin omtalte funktion chef for SUKPs CKs Internationale Afdeling (I. D.). Denne afdeling har de senere år været SUKPs hovedaktør i den sovjetiske "fredskampagne" mod Vesteuropa. Souschefen i "I. D." Shaposhnikov har i denne sammenhæng været den hovedansvarlige for "fredskampagnens" forløb i de nordiske lande.

Formålet med "I. D."s aktiviteter er at skabe splittelse inden for NATO-landene ved at søge at lægge pres på udvalgte målgrupper i landene. Blandt de målgrupper, der blev udpeget på den 26. partikongres i 1981, var "socialdemokrater, fagforeninger" og "demokratiske fredsvenlige kræfter".

2) Kravet om aktionsenhed.

Ligesom det var tilfældet i foråret 1984 under det vesttyske socialdemokratis besøg i Sovjetunionen, synes Moskvas hensigt også denne gang at have været at søge at påvirke et af de vesteuropæiske socialdemokratier til at indtage en mere positiv holdning til Sovjetunionens udenrigspolitik generelt og specielt over for Norden. Dette fremgår af ordene om nødvendigheden af en aktiv indsats "uanset ideologiske forskelle". Set fra Moskva er dette, under betegnelsen "aktionsenhed", udtryk for den grundlæggende sovjetiske taktik i den politiske "freds"-kampagne over for Vesteuropa.

3) Forslaget om en atomvåbenfri zone i Norden.

Pressemeddelelsens afsnit om en atomvåbenfri zone i Norden ses ikke at afvige fra tidligere sovjetiske udtalelser. Også denne gang støtter Moskva i generelle vendinger tanken om en atomvåbenfri zone uden at give en redegørelse for karakteren af sovjetiske indrømmelser.

Den selvstændige omtale af Østersøens eventuelle atomvåbenfrie status betyder, dels at Østersøen ikke skal ses i sammenhæng med en atomvåbenfri zone, dels at det er den bilaterale dialog Moskva anser for vigtig, ikke realiseringen af det konkrete spørgsmål. Omtalen af Østersøen afviger derfor ikke fra det synspunkt, den sovjetiske Norden-forsker Lev Voronkov har fremsat i sin seneste bog. Voronkov afviser tanken om at lade Østersøen indgå i en atomvåbenfri zone i Norden.

AFKLASSIFICERET den

Sammenfattende synes status efter besøget at være, at Moskva ikke har ændret opfattelse i synet på de nordiske landes sikkerhed, og at den sovjetiske ledelse fremdeles søger at anvende taktikken med at lade modparten diskutere og problematisere emnerne internt og indbyrdes. Ved denne taktik ønsker Moskva at skabe splittelse i de skandinaviske politiske partier og i offentligheden. Det sovjetiske pres på de politiske aktører i de skandinaviske lande vurderes at ville fortsætte i god overensstemmelse med den kommunistiske verdensbevægelses strategi og taktik: At søge Sovjetstatens interesser tilgodeset ved at satse på, hvad man opfatter som demokratiets svaghed: Dets pluralistiske karakter.

FE Efterretningsoversigt oktober 1984: Tre forhold af efterretningsmæssig interesse

samfundsnedbrydende aktiviteter. Kjeld Olesens anonyme hjemmelsmand, hjemmeværnsmanden og partifællen Knud Damgaard viste det sig mange år senere, var "200 procent sikker" på, at det havde stået i *sikNYT*. Men uden solide beviser mod FE opgav Kjeld Olesen at forfølge sagen nærmere, og kort efter forlod han dansk politik. Som en konsekvens af sagen udstedte FE et internt direktiv, der for fremtiden forbød at nævne danske politikere ved navn i forbindelse med sovjetiske bestræbelser på at påvirke fredsaktiviteter herhjemme, og senere blev *sikNYT* indstillet.

Besøget i Moskva var dog blevet beskrevet udførligt i FE's månedlige efterretningsoversigt fra oktober 1984. Her refererede tjenesten den sovjetiske tolkning af socialdemokraternes rejse og de "efterretningsmæssige aspekter af besøget", der inkluderede et møde med den hovedansvarlige for den sovjetiske fredskampagne.

Ordet subversiv blev ikke brugt. Men Sovjetmagten forsøgte målrettet at skabe splittelse inden for NATO-landene ved at skabe kontakt med udvalgte grupper i Vesten som socialdemokrater, fagforeninger og andre "demokratiske fredsvenlige kræfter", noterede FE. I den månedlige efterretningsoversigt konstaterede tjenesten sammenfattende efter det danske delegationsbesøg: "Det sovjetiske pres på de politiske aktører i de skandinaviske lande vurderes at ville fortsætte i god overensstemmelse med den kommunistiske verdensbevægelses strategi og taktik: At søge Sovjetstatens interesser tilgodeset ved at satse på, hvad man opfatter som demokratiets svaghed: Dets pluralistiske karakter."

To uheldige spioner i Polen

Det blev en mere risikabel øvelse at udføre spionage i ordets klassiske forstand, da Berlinmuren først stod færdig i 1961. Tidligere havde C-afdelingen for menneskelig indhentning (HUMINT) kunnet sende deres mand til Vestberlin for at knytte kontakter til kilder, der var villige til at løbe risikoen og rejse ind i Østzonen for at indsamle militære og politiske oplysninger. Men det blev der sat en stopper for med Muren, skønt FE opretholdt en Berlin-forbindelse frem til midten af 1970'erne.

I stedet måtte tjenesten i højere grad trække på *legal travellers (*LETRA*)*, når den behøvede menneskelige øjne og ikke kunne skaffe oplysningerne gennem elektronisk indhentning, åbne kilder eller ad andre kanaler. På britisk opfordring oprettede FE fra midten af 1950'erne en LETRA-gruppe, der bl.a. hvervede danske reserveofficerer og andre med en lovlig undskyldning for at opholde sig i Østeuropa. De kunne f.eks. være udsendt som handelsrejsende eller turister, der under dække tog billeder af radarstationer og raketbatterier.

Sådanne rejser var der talrige af under den kolde krig, uden at offentligheden hørte det mindste, indtil en enkelt mission mislykkedes. Selv om der er gået 30 år, vil FE den dag

i dag hverken be- eller afkræfte, om det var to danske spioner, der i 1987 gik i garnet i Polen.

I begyndelsen af 1980'erne blev en reserveofficer kontaktet af en tidligere kollega, der spurgte, om han kunne være interesseret i at hjælpe Forsvaret. Efter en del møder med en føringsofficer, herunder instruktioner om optræden i målområdet, blev reserveofficeren sendt ud på sin første rejse til Østeuropa. Han fik dækket sine rejseudgifter, men ikke som sådan løn i perioden.

Ligesom andre *legal travellers* modtog den nævnte reserveofficer skriftlige instrukser om opgaven og detaljerede kort, som han skulle huske. I alt blev det til en halv snes rejser, hvor han gradvist lærte at tage fotografier af militærinstallationer ud gennem bilvinduer og typebestemme pansrede mandskabsvogne. Når de udsendte kom hjem til Danmark, blev billederne fremkaldt, og de blev debriefet om rejsen.

Jobbet kunne godt blive ensomt og psykisk krævende, og derfor fik reserveofficeren til sidst en rejsekammerat i skikkelse af en anden, 14 år yngre reserveofficer.

Makkerparret løste i 1986 en opgave i DDR, og året efter tog de til Polen for at fotografere militære lufthavne og radarinstallationer. Den første del af rejsen forløb som planlagt, og under indsejlingen til Swinoujscie tog de billeder fra dækket på færgen. Danskerne løb først ind i problemer, da de ankom med deres udlejningsbil til byen Swidwin, hvor de skulle fotografere en militær lufthavn.

En lokal skrothandler havde haft en del tyverier og ringede efter politiet, da der pludselig stod en hvid Ford op ad muren ved hans forretning. Så da de to danskere kom tilbage fra deres lille udflugt til et højdedrag, blev de mødt af den polske ordensmagt, som anholdt turisterne med et kamera, 16 ufremkaldte billeder og et gigantisk forklaringsproblem.

Hjemme i Danmark faldt det i daværende FE-chef Aage Højbjergs lod at overbringe forsvarsminister Hans Engell nyheden om, at to danskere sad fængslet i Polen. Også i dette tilfælde var beslutningen, at deres forbindelse til FE under ingen omstændigheder måtte afsløres, fordi de i værste fald risikerede dødsstraf for spionage.

Spionsag førte til kontroludvalg

Officielt var der tale om to uheldige turister, som diplomatiet og udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen måtte tage sig af udadtil, hvilket han har beskrevet i sine erindringer. Ellemann havde i øvrigt selv en fjern fortid i FE's civile afdeling og havde været *legal traveller,* da han som ung journalist tøffede rundt til industrimesser i Østeuropa i sin 2CV.

Men med fremkaldte billeder af polske militære lufthavne var det svært at overbevise

nogen om, at de blot var turister med en særlig forkærlighed for flyvemaskiner. Efter hårdt pres tilstod danskerne til sidst for rullende kamera, at de var rejst til Polen for at samle oplysninger ind for efterretningstjenesten, og fem måneder senere idømte en militærdomstol dem henholdsvis ni og syv års fængsel. Danskerne nåede dog kun at sidde godt en måned, før regeringen stillede med omkring fire millioner kroner i løsesum for at få dem hjem.

Det mislykkede spiontogt til Polen blev beskyldt for at være amatøragtigt og FE kritiseret for at have ladet en 22-årig løbe en risiko, der ikke stod mål med oplysningernes militære værdi. Folketinget fik en redegørelse for de nærmere omstændigheder, og det førte til, at Folketinget i 1988 nedsatte et parlamentarisk kontroludvalg med efterretningstjenesterne, der fortsat eksisterer.

Men selv om (medie)kritikken igen var hård, fik FE også støtte fra uventet kant i sagen om de to i Polen. I *Politiken* indtog en gammel bekendt af Kastellet, chefredaktør Herbert Pundik, det ledige standpunkt og takkede de fængslede spioner: "Glasnost eller ej, så er verden stadig delt i to lejre, og spionage er en vigtig del af de gængse bestræbelser i Øst og Vest på at bevare balancen. Jo mere vi ved om hinanden, jo mindre risiko er der for, at vi kan overraske hinanden […]

Danske efterretningsfolk har i dusinvis af tilfælde været på sådanne missioner og er kommet helskindet tilbage med vigtige oplysninger. Det samme gælder selvfølgelig polske agenter, der har været på lignende opgaver i Danmark. Somme tider går det galt. Enten fordi agenterne er blevet så rutinerede, at de er dumdristige, eller fordi de mangler rutine. Det er beklageligt, men de folk, der lader sig hverve, kender risikoen […]

Der er ikke noget komisk ved danske spioner. De er en naturlig del af det danske og vestlige forsvar, hvis hovedopgave er at forhindre krig," skrev chefredaktøren i en leder.

Sammenbruddet i Øst kastede FE ud i nye udfordringer

Gennem årene havde økonomerne i FE skrevet om, at det ikke kunne fortsætte med Sovjetunionens dårlige økonomi, men heller ikke tjenesten var i stand til præcist at forudsige det store sammenbrud sidst i 1980'erne. Kun tvunget af omstændighederne var Gorbatjov gået med til at afskaffe de vestlige og sovjetiske mellemdistanceraketter i Europa, og hen ad vejen kunne det tilmed blive en fordel for Sovjetunionen på grund af stormagtens konventionelle overlegenhed, mente FE. Når Sovjetlederen talte om "Europa – vort fælles hus" og "et geografisk, kulturelt og økonomisk interessefællesskab mellem de europæiske lande i Øst og Vest", måtte der være en underliggende dagsorden:

"Den eneste supermagt, der naturligt vil være repræsenteret i dette "hus" er Sovjetunionen, hvis status som supermagt og regional magt naturligt vil være afgørende for

Berlinmurens fald 1989

udviklingen af relationerne. Sovjetunionen synes således at være interesseret i at fortsætte splittelsespolitikken over for NATO-landene gennem forsøg på at reducere USA's og Canadas tilstedeværelse på det europæiske kontinent," lød analysen. Som også den senere udvikling har vist, var den analyse ganske præcis.

Både FE's politiske, økonomiske og militære analytikere beskæftigede sig indgående med udviklingen og forandringerne i de østeuropæiske stater, og efterhånden tegnede der sig et billede af et uimodståeligt pres for grundlæggende forandringer. Men den forestående, fredelige revolution i Østeuropa blev ikke forudset, selv om efterretningstjenestens opgave også var at vide, "hvem de var, hvor de var, hvad de lavede, og hvad de lavede i morgen," som lederen af den tekniske indhentning i 1989, Otto Chr. Thygesen, udtrykte det i bogen *Spionernes krig*.

Da Berlinmuren var faldet, kunne FE i den kolde krigs sidste efterretningsoversigt gøre status over Warszawapagtens endeligt: "1989 vil blive husket som året, hvor 40 års fastfrysen af det politiske billede i Europa for alvor begyndte at smuldre; hvor de østeuropæiske folk i lyset af udviklingen hos den store nabo i øst endelig fik mulighed for at fjerne kommunismens lammende åg over Central- og Sydøsteuropa. Det er givet, at hvilken retning udviklingen end tager i den nære fremtid, vil det ikke være muligt at vende tilbage til et Europa før 1989."

Sovjetunionens sammenbrud kastede FE ud i nye udfordringer, for med hovedmodstanderens bortgang blev tjenesten op gennem 1990'erne tvunget til at nedlægge

30 procent af stillingerne og lukke sine elektroniske indhentningsstationer i Gedser og Løgumkloster.

I FE's seneste årsberetning har Rusland imidlertid atter fået en lige så fremtrædende placering som de to andre hovedtrusler: Terrorisme og cyberangreb. I dag udgør Rusland med FE's ord "en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring for Vesten og Danmark", og selv om stormagten "ikke vil risikere en direkte militær konfrontation med NATO, vil der fortsat være risiko for fejlopfattelser og misforståelser": "Det skyldes ikke mindst Ruslands mistro til NATO og den russiske risikovillighed. Det bidrager samlet til større usikkerhed, herunder i Østersøregionen."

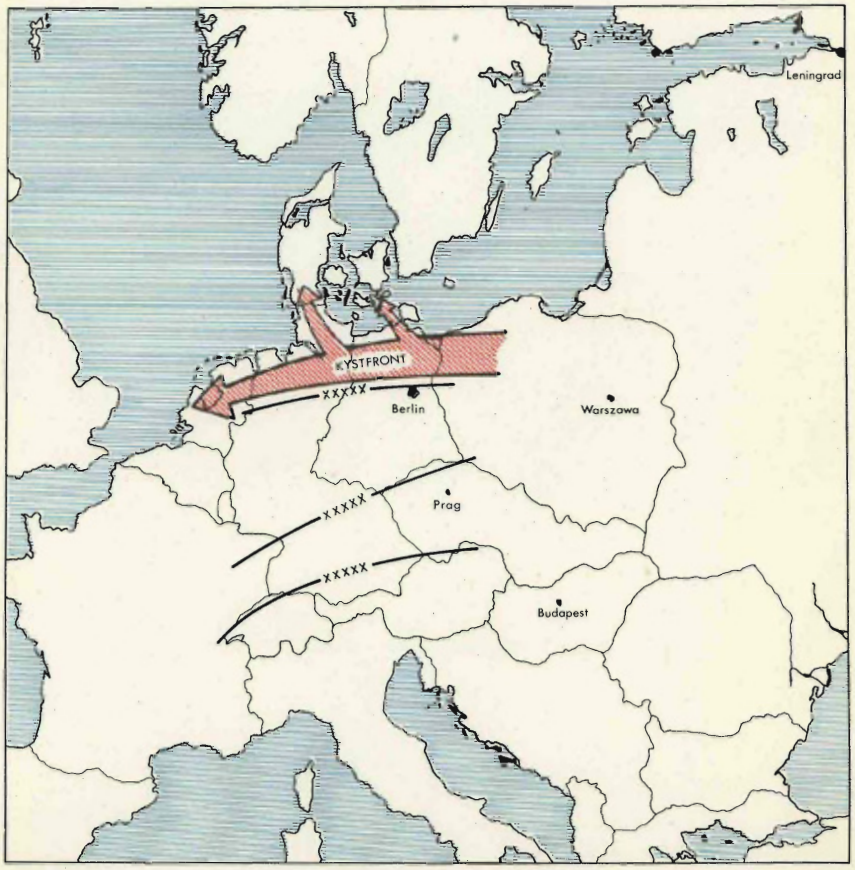
Dermed ligger Danmarks lytteposter igen centralt placeret set fra et vestligt efterretningssynspunkt, ligesom dengang Haugsted regerede på Amager. Her får nye medarbejdere en rundvisning på det lille museum (uden adgang for offentligheden), hvor der hænger et portrætmaleri af FCR's skaber. Udstillingen rummer desuden gammelt aflytningsudstyr og tekniske apparater med rigtige knapper og drejeskiver, der for nogles vedkommende blev efterladt i 1945 af den tyske besættelsesmagt.

Det var sådan, at den elektroniske indhentning i sin tid begyndte, så den danske efterretningstjeneste kunne yde sit væsentlige bidrag under den kolde krig: Evnen til over en lang årrække at levere små brikker til det store trusselsbillede om modpartens hensigter og kapacitet, og det medvirkede til, at den kolde krig aldrig blev rigtig varm.

Find Haugsted,
dansk radioopklarings nestor, oliemaleri

Bilag 1 til "Truslen mod Danmark"

FRONTINDDELING FOR ANGREB PÅ VESTEUROPA



5-o973

FE's udvikling siden 1967 set indefra
To tjenester bliver til en

Interne forfattere

> *En god efterretningsmand skal kunne bedømme mennesker, kunne samarbejde under vanskelige forhold, kende en kendsgerning og det modsatte og evne at skelne mellem væsentligt og uvæsentligt. Han skal være videbegærlig, opfindsom, indstille sig på at ofre detaljen fornøden opmærksomhed, kunne udtrykke sig klart og interessevækkende og kunne tie stille. Han skal have forståelse for synspunkter og former for tænkning og adfærd forskellige fra hans egne, og han må ikke være for ærgerrig eller jage efter berømmelse og penge. Han får ingen af delene i efterretningsarbejdet.*
>
> Allen Dulles, chef for CIA, *Spionhåndværket,* 1963, s. 165, her citeret fra H.M. Lundings erindringer: *Stemplet fortroligt,* 1970, s. 164.

FE er en særlig arbejdsplads. Det står klart for alle nyansatte, uanset om de er gået over broen til Kastellet eller er kørt ad Kongelundsvejen til Sandagergård på Amagers sydspids. Første arbejdsdag har lukket dem ind i en ny og ukendt verden. Måske har de haft lidt sommerfugle i maven. Arbejdet i en efterretningstjeneste er i offentligheden forbundet med en vis mystik, spænding og romantik.

Hurtigt er de nok blevet bragt lidt ned på jorden igen. De er blevet introduceret til regler og bestemmelser, har måttet tilegne sig nye håndværk og stå en hel del sidemandsoplæring igennem, alt sammen forudsætninger for at komme i gang med det egentlige arbejde. Og ja, så har dette arbejde ofte bestået af omhyggelige studier, sans for detaljer og mange gentagelser. Måske en arbejdsplads, hvor det især er nørden, der kommer til udfoldelse.

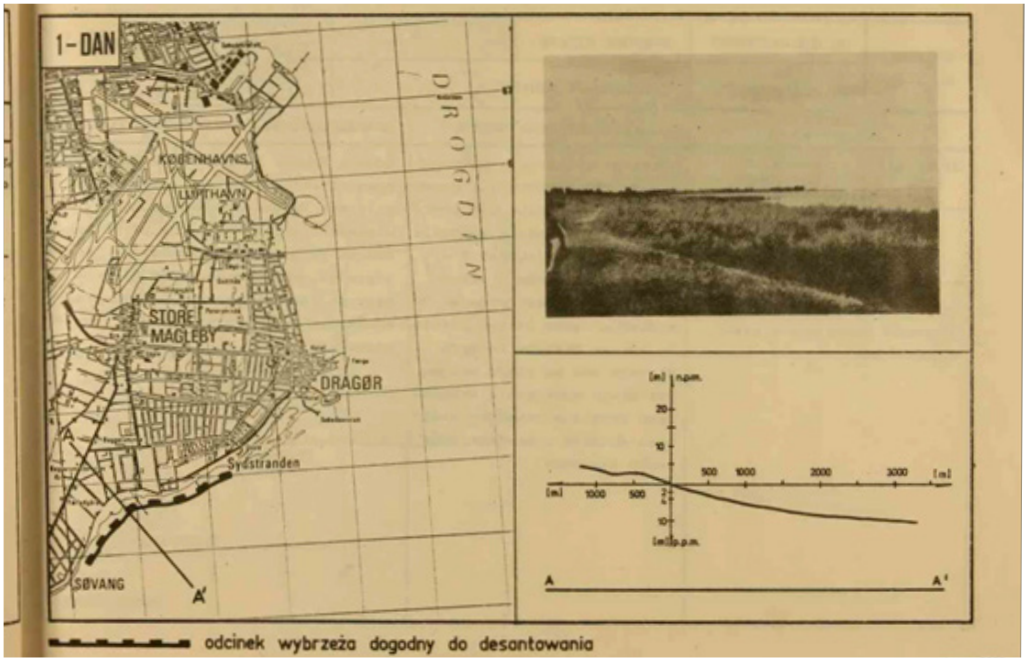
FE har stadig medarbejdere, som begyndte i tjenesten under den kolde krig. Arbejdet i en efterretningstjeneste kan være lidt af en livsgerning. Disse ældre medarbejdere kan nikke genkendende til meget af det, som i dag møder nye medarbejdere. Vagter, sikkerhedsregler, adgangsprocedurer og pengeskabe til håndtering af klassificerede dokumenter. Der er også stemningen af, at her gør vi en speciel indsats for Danmarks sikker-

hed, men selvfølgelig har meget forandret sig. Eksempelvis har truslerne mod Danmark ændret karakter og en rivende teknologisk udvikling sat sit præg på FE. Det er dog stadig sådan, at FE er det eneste sted i landet, hvor der produceres analyser af sikkerhedspolitiske trusler på grundlag af integreret civil og militær ekspertise samt hemmeligt indhentede oplysninger.

FE under den kolde krig

Under den kolde krig har de fleste nye medarbejdere nok hæftet sig ved, at FE var en organisation, som kun meget langsomt åbnede sig for dem. I deres egen afdeling foregik der ofte ting, som de ikke fik noget at vide om. Og nogle dele af FE var nærmest helt lukket land for dem. Kulturen i FE var præget af princippet *need to know*. Den enkelte måtte således kun kende til det, som var nødvendigt for, at han eller hun kunne løse sine specifikke arbejdsopgaver. De, der arbejdede med militær sikkerhed i Danmark, fik eksempelvis ikke noget at vide om FE's aflytning af militær kommunikation i Polen, og de, der arbejdede med aflytning, fik intet at vide om den militære sikkerhedsafdelings samarbejde med Politiets Efterretningstjeneste. Medarbejderne forstod dog, at lukketheden og opdelingen af FE i en række adskilte søjler havde gode, sikkerhedsmæssige grunde.

På daglige situationsmøder kunne medarbejdere høre om, hvordan Warszawapagtens skibe sejlede rundt om Sjælland, eller hvordan sovjetiske jagerfly afprøvede det danske



Eksempel på angrebsplaner fra polsk håndbog om landsætning fra havet
[Oversættelse af polsk tekst: odcinek […] = Kyststrækning, der er velegnet til landsætning; n.p.m. = over havets overflade; p.p.m. = under havets overflade]

afvisningsberedskab. De kunne også se kort over flybaser og garnisoner i Østtyskland og Polen, hvor store fly- og troppestyrker stod opmarcheret. Desuden kunne de følge med i omfattende militære øvelser tæt på Danmark. Nogle af øvelserne foregik med landgangsstyrker på strande, som minder om dem, vi har i Danmark. Og jævnligt blev det indskærpet, at mange diplomater i København fra Sovjetunionens og de østeuropæiske landes ambassader arbejdede som spioner. Truslen mod Danmark var konkret og nærværende.

Polske angrebsplaner

Det er velkendt, at Warszawapagten havde pålagt Polen at angribe Danmark. Den polske generalstab udarbejdede derfor detaljerede planer og studerede omhyggeligt mulighederne for landgang i Danmark. I 1984 udgav det polske forsvarsministerium et digert værk med titlen *Håndbog om forholdene for landsætning fra havet på kysterne af halvøen Jylland, de danske øer og det sydlige Norge*. Håndbogen udpegede i alt 44 egnede steder for landgang ledsaget af en detaljeret beskrivelse, en kortskitse og et fotografi.

Varsling var et nøgleord for FE under den kolde krig. Stort set alle medarbejdere beskæftigede sig med en brik af det puslespil, som truslen fra Warszawapagten udgjorde. Mange medarbejdere arbejdede med den kommunikation, som var nødvendig for at styre Warszawapagtens store militære maskineri.

Danmark havde på grund af den geografiske nærhed til Østtyskland, Polen og Sovjetunionen (Kaliningrad) særlig gode muligheder for at følge med i Warszawapagtens militære kommunikation. Flådens skibe og Flyvevåbnets fotorekognosceringsfly tog billeder af Warszawapagtens fly og skibe, når de fløj i internationalt luftrum eller sejlede rundt om Bornholm eller Sjælland. Det hændte også, at fotografer fra FE fløj med Forsvarets helikoptere og tog billeder af Warszawapagtens skibe. Billederne blev fremkaldt på Kastellet og herefter nøje analyseret med henblik på nye tekniske detaljer om Warszawapagtens våbensystemer.

En pensioneret indhenter fortæller:

Da krisen i Polen begyndte i 1980-81 med Lech Walesa og fagbevægelsen Solidarność, fik telegrafisterne nok at gøre. Gennem flere år havde de lært mønstrene i den polske radiotrafik udenad. Men nu kom de polske militærmyndigheder i en krisesituation, hvor de oprettede alternative radionet til deres militærdistrikter. Frekvensbrug og til dels kaldesignalsystemer til kommunikationen blev også ændret. Under hele krisen var der mange radionet, som skulle aflyttes. En hel del af nettene havde 1.prioritet, og i det tilfælde skulle telegrafisterne i princippet aflytte al kommunikation og nedskrive det på deres skitser. Nattevagten havde pludselig op til 14 net med 1. prioritet at holde øje med, så der var nok at se til ...

Under den kolde krig arbejdede mange af FE's medarbejdere med at opbygge et normalbillede af den militære aktivitet i Østtyskland, Polen og den vestlige del af Sovjetunionen. En vigtig del af dette billede var Warszawapagtens såkaldte *order of battle*. Det vil sige den måde, som dens militære styrker var organiseret og opstillet på. Det var et tidskrævende arbejde, som beskæftigede mange officerer og befalingsmænd.

I FE var der også et mere beskedent antal medarbejdere, som arbejdede med politiske og økonomiske forhold i Sovjetunionen og de øvrige lande i Warszawapagten. Sovjetunionens udenrigspolitik over for Vesteuropa var her et vigtigt emne. Formålet med disse analyser var at give en ramme for forståelse af Warszawapagtens og Sovjetunionens militære dispositioner. FE brugte desuden ressourcer på at følge med i verdens brændpunkter, f.eks. Mellemøsten og Balkan. Det skete primært, fordi disse brændpunkter kunne påvirke Øst/Vest-forholdet. Endelig fulgte FE med i forholdene de steder, hvortil der var udsendt danske FN-observatører, samt i udviklingen inden for missilteknologien.

Warszawapagtens forsøg på spionage mod dansk militær og brug af femte kolonner i form af danske sympatisører med kommunistiske regimer udgjorde en væsentlig trussel mod Forsvaret. Under den kolde krig var opretholdelse af militær sikkerhed og kontraefterretningstjeneste inden for Forsvaret derfor et vigtigt emne for FE. Kontraefterretningstjenesten lå dog i fredstid primært hos PET. Det samme gjaldt spørgsmålet om at forberede indhentning af oplysninger og etablering af en modstandsbevægelse, hvis dele af eller hele Danmark skulle blive besat. FE brugte derfor en del kræfter på at etablere netværk, som kunne aktiveres i tilfælde af en besættelse, såkaldte *stay behind*-netværk.

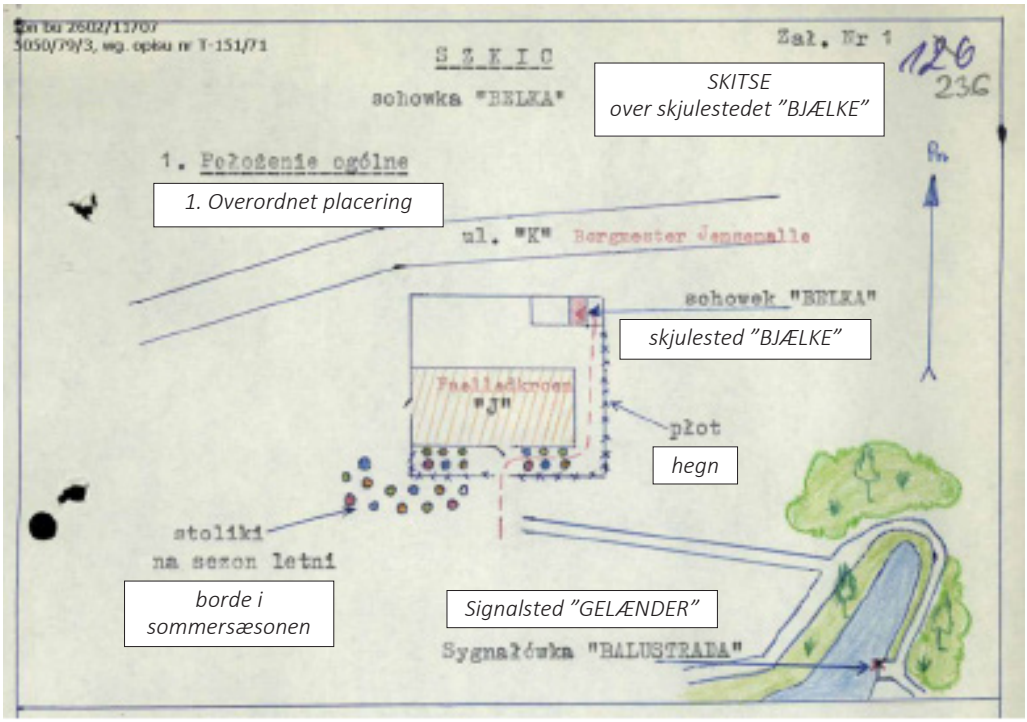
Polsk spionage i Danmark

Den polske militære efterretningstjeneste forberedte sig meget grundigt på en situation, hvor den måtte bruge alternative metoder for at opretholde forbindelsen mellem sine agenter. Et eksempel er en såkaldt død postkasse, hvor agenterne på et aftalt sted henter eller afleverer materiale. I 1968 havde den polske tjeneste indrettet en sådan postkasse på herretoilettet på en restaurant i Fælledparken kombineret med et signalsted, hvor agenten med et lille mærke på et gelænder kunne fortælle, om der f.eks. var post. Skitsen på næste side er fra en afklassificeret polsk instruktion.

Instruksen fortæller også, hvordan agenterne skal kontakte hinanden ved hjælp af kodeord, hvis de ikke kender hinanden: "Undskyld, er De måske i familie med Jakobsen fra Lund?" hvortil svaret er: "Nej, jeg har aldrig været i Lund, jeg har kun hørt, at der er et berømt universitet, ligesom i Uppsala."

Internationale indsatser

Jugoslaviens opløsning begyndte for alvor at tage fart i 1991. Det varslede nye tider for FE. Under den kolde krig havde FE omhyggeligt opbygget et efterretningsbillede af situa-



Eksempel fra polsk spionhåndbog med tilføjet dansk oversættelse

tionen i Polen, Østtyskland, Sovjetunionen og til dels også i de andre østeuropæiske lande. Medarbejdere, der kunne russisk, polsk og tysk, var blevet ansat. Flere af dem kom fra Forsvarets egen sprogskole. Gradvist fik FE opbygget et billede af landenes militære styrker, økonomiske potentialer og politiske ledelsesstrukturer.

Med undtagelse af krisesituationer som Warszawapagtens intervention i Tjekkoslovakiet i 1968, Sovjetunionens besættelse af Afghanistan i 1979 og krigsretstilstanden i Polen i 1981 var tidsfaktoren sjældent kritisk i dette efterretningsarbejde. Konflikterne i Jugoslavien blev imidlertid til begyndelsen på en periode på nu over 25 år, hvor FE blev nødt til at beskæftige sig indgående med konflikter langt fra Danmark. Disse konflikter truede ikke Danmark som nation, men de skabte international ustabilitet, som blev forsøgt afhjulpet med udsendelse af danske styrker.

Efter udsendelse af danske styrker til Kroatien, Bosnien og Kosovo fulgte indsatser i Eritrea, Irak, Afghanistan, Libyen, Mali, Syrien og flådeoperationer ud for Afrikas Horn. Typisk var der tre faser for FE i forbindelse med Forsvarets internationale operationer:

- I den første fase gjorde FE ledende embedsmænd og regeringen opmærksom på, at en konflikt var under udvikling, som kunne medføre et internationalt engagement. I flere tilfælde havde FE udarbejdet efterretningsrapporter om landene, før konflikterne kulminerede. Det gjaldt eksempelvis situationen i Jugoslavien, Irak, Afghanistan

og Syrien. FE fulgte således allerede under den kolde krig med i jugoslaviske forhold.
- I den anden fase udarbejdede FE efterretningsrapporter til støtte for beslutningsprocessen vedrørende udsendelse af danske styrker. Denne støtte omfattede både strategiske analyser til regeringen og analyser af mere operativ og taktisk karakter til Forsvaret.
- I den tredje fase støttede FE de danske styrker, som var indsat i den internationale operation. Støtten havde også form af udsendelse af analytikere og andet personel fra FE for at følge situationen på stedet. Samtidig udarbejdede FE efterretningsrapporter til regering og ministerier om udviklingen i konflikten.

I modsætning til under den kolde krig skulle en omfattende indhentning stables på benene på kort tid. Indsatsområderne lå desuden geografisk langt fra Danmark. FE måtte også ansætte medarbejdere, som beherskede sprogene i indsatsområderne. Hurtig opbygning af forståelse af lokale kulturer og samfundsforhold var nødvendig. Denne viden var en betingelse for indhentning af oplysninger og gode analyser af situationen i de områder, hvor de danske styrker var indsat.

FE har dækket en bred vifte af emner, når tjenesten har støttet Forsvarets internationale operationer. På det lokale niveau har FE hjulpet Forsvaret der, hvor de danske styrker har været indsat. Eksempelvis har FE forsøgt at besvare spørgsmål som, hvilke lokale oprørsgrupper gennemfører angreb på danske styrker, eller kan vi stole på de lokale sikkerhedsstyrker, som vi samarbejder med? På det nationale niveau har FE set på situationen i hele landet, hvor danske styrker opererer. FE har her prøvet at belyse en bredere vifte af politiske og økonomiske problemstillinger, bl.a. for at kunne støtte Udenrigsministeriets bistandsindsats. På det regionale niveau har FE fulgt med i den internationale situation i relation til det land, hvor de danske styrker var indsat. FE har f.eks. set på, hvordan stormagter og nabolande blander sig i konflikten. Et emne som også har spillet en vigtig rolle i Irak, Afghanistan, Mali og Syrien har været terrorgruppers aktivitet.

Størstedelen af FE's medarbejdere har en civil baggrund. Derfor har FE indført et uddannelsesprogram for medarbejdere, som udsendes for at gøre tjeneste i forbindelse med Forsvarets internationale operationer. Dette program sigter dels på at give dem en række militære færdigheder og dels på at sætte dem i stand til at løse de specifikke efterretningsopgaver, som de har under den internationale mission.

Nationale efterretningsceller

Nationale efterretningsceller er betegnelsen for de støtteelementer, som FE har udsendt i forbindelse med Forsvarets internationale operationer. Den første celle blev udsendt til Kroatien i 1992 som støtte for den danske FN-bataljon. De omfattende kamphandlinger i det tidligere Jugoslavien, Hærens begrænsede efterretningskapacitet og det forhold, at FN ikke selv rådede over efterretningselementer nødvendiggjorde FE's bistand

til den danske bataljon. I det tidligere Jugoslavien udviklede konceptet med nationale efterretningsceller sig til, at de nordiske lande etablerede en fælles efterretningscelle, først ved hovedkvarteret for NATO-styrkerne i Sarajevo og siden også ved hovedkvarteret for NATO-styrkerne i Pristina.

FE's nationale efterretningsceller består af nogle få medarbejdere, som formidler efterretninger og analyser til de danske styrker og hjem til FE. Nationale efterretningsceller har udviklet sig til at indgå i alle større multilaterale internationale operationer med vestlig deltagelse. De er også en fast bestanddel af NATO's operationer. Efterretningscellerne spiller en vigtig rolle for udveksling af efterretninger mellem de internationale operationers hovedkvarterer og de deltagende landes nationale efterretningstjenester. De nationale efterretningsceller giver FE en uundværlig mulighed for at følge med i internationale brændpunkter, hvortil der er udsendt et stort dansk styrkebidrag.

Dansk kampvogn fra Task Force Helmand 2014

Afghanistan er et godt eksempel på FE's brug af nationale efterretningsceller. FE udsendte således i januar 2006 en national efterretningscelle til hovedkvarteret for International Security Assistance Force Afghanistan (ISAF) i Kabul, da Danmark begyndte at sende enheder til Helmand-provinsen. FE's efterretningsceller i Afghanistan spillede desuden en vigtig rolle som forbindelsesled til danske styrker og civile myndigheder i Afghanistan, til FE's udsendte indhentningskapaciteter, til ISAF samt de partnertjenester, som også var til stede i Afghanistan.

Masseødelæggelsesvåben

I løbet af 1990'erne brugte FE øget kapacitet i analyse og indhentning til en aktiv anti-proliferationsindsats, dvs. kamp mod spredning af masseødelæggelsesvåben. Ligesom andre efterretningstjenester opnåede FE gode resultater med hensyn til at afdæk-

ke de netværk, som visse stater bruger for at skaffe sig teknologi til masseødelæggelsesvåben og missiler. FE deltog også i arbejdet i de internationale organer, som fastlægger eksportkontrolreglerne for teknologi til A-, B- og C-våben samt missilfremstilling. Med denne indsats kunne de vestlige efterretningstjenester medvirke til at forsinke spredningen af masseødelæggelsesvåben. Politikere i de vestlige lande kunne regne med opretholdelse af en forholdsmæssig effektiv kontrol med eksport fra egne rækker. I det lange løb kunne man dog ikke forhindre de stater, som satsede hårdt på masseødelæggelsesvåben, i at erhverve teknologi via andre stater eller kriminelle netværk.

Spørgsmålet om masseødelæggelsesvåben kom for alvor på den politiske dagsorden i forbindelse med krigen i Irak i 2003. Det var for vestlige efterretningstjenester, herunder FE, meget vanskeligt at vurdere, om Irak var stoppet med at producere masseødelæggelsesvåben. Irak havde viden, forskere og en vis industriel kapacitet til at producere masseødelæggelsesvåben, og landet havde også væbnede styrker, der var trænet i brugen af sådanne våben. Derfor kom analysen til at hænge på et forholdsvist smalt spektrum af efterretninger om udstyr og hjælpestoffer til produktion af masseødelæggelsesvåben. På linje med flere andre vestlige efterretningstjenester fejlvurderede FE disse efterretninger, om end FE klart sagde, at grundlaget for at bedømme tilstedeværelsen af masseødelæggelsesvåben i Irak var spinkelt.

Temasignal om Iraks masseødelæggelsesvåben

FE udsendte den 22. oktober 2002 et temasignal, klassificeret hemmeligt, om Iraks masseødelæggelsesvåben. Dette signal præsenterede Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet for FE's analyse af efterretningerne om Iraks masseødelæggelsesvåben. Signalet blev indledt med disse ord: "Der foreligger ingen sikre oplysninger om Iraks masseødelæggelsesvåben. Idet det i høj grad er lykkedes landet at holde et eventuelt aktivt program hemmeligt." I signalet kom FE frem til følgende konklusion: "Irak vurderes at råde over færdige kemiske og biologiske kampstoffer og at have evnen til fremføring af disse. Hertil kommer produktionskapacitet for mindre mængder af begge typer kampstof. Det vurderes sandsynligt, at Irak nok har et aktivt udviklingsprogram for kernevåben, men ikke råder over et færdigt våben."

Stormagter

FE fastholdt efter Murens fald og Sovjetunionens opløsning et fokus på Rusland. Landet vedblev at være en atomar stormagt, og dets ustabilitet kunne påvirke sikkerheden i Europa. Den meget ressourcekrævende bearbejdning af Ruslands *order of battle* og militære aktiviteter blev dog skåret væsentligt ned, idet Forsvarets internationale engagement og terrorindsatsen krævede ekstra ressourcer. I slutningen af 00'erne, navnlig efter invasionen af Georgien i 2008, blev det dog klart, at Rusland under præsident Vladimir Putin var slået ind på en mere konfrontatorisk kurs over for lande, som tidligere havde været en del af Sovjetunionen. Denne linje blev efterhånden også fulgt op med

en stadig mere fjendtlig retorik over for landene i EU og NATO. Desuden satte Rusland på grund af høje indtægter fra eksport af olie og gas gang i en omfattende militær modernisering. FE begyndte derfor at intensivere sin bearbejdning af Rusland og genoptage et fokus på Ruslands militære aktiviteter i Østersøregionen.

Globale magtforskydninger som følge af økonomiske forandringer var også et spørgsmål, som FE måtte beskæftige sig med. Verdens økonomiske tyngdepunkt flyttede sig gradvist fra USA og Europa mod Asien. Centralt i denne proces stod Kina. FE har brugt ressourcer på at følge Kinas fremvækst som en global magt og har i særlig grad set på Kina og kinesiske virksomheders øgede interesse for den arktiske region og ressourceudvinding på Grønland.

Der er stigende international interesse for den arktiske region. Klimaforandring, åbning af internationale sejlruter, råstofforekomster og forhandlinger om grænsedragning af landenes økonomiske zoner i Polarhavet bidrager til denne interesse. Der er også en tendens til større militær tilstedeværelse. Det gælder også for Rusland, selv om landets tilstedeværelse primært ikke er af offensiv karakter. Det er indlysende, at det øgede fokus på Arktis også har tvunget FE til at afsætte flere ressourcer til dette område.

FE har siden den kolde krigs afslutning måttet bruge flere ressourcer på at følge med i regioner og lande, hvor ustabilitet og konflikter kunne påvirke danske interesser eller medføre indsættelse af danske styrker. Udviklingen i Mellemøsten og dele af Afrika har derfor løbende været genstand for FE's interesse, om end ressourcerne aldrig har rakt til mere end scanning af de vigtigste udviklingstræk. FE har også været nødt til at supplere overvågningen af militante islamistiske grupperinger med et vist fokus på politiske, økonomiske og sociale forhold i de lande, hvor grupperingerne har været aktive. Mange militante islamistiske grupperinger har lokale dagsordener, som det er nødvendigt at forstå.

Cyber

FE har løbende fulgt med i den internationale udvikling på kommunikationsområdet, og allerede i 1990'erne var FE opmærksom på, at Forsvarets it-sikkerhed var et emne, som burde prioriteres. FE's kompetencer inden for it-sikkerhed og særlige fortrolige viden om cybertrusler fra udenlandske samarbejdspartnere var blandt de vigtigste grunde til, at statens arbejde med cybersikkerhed blev samlet i FE i 2012 gennem oprettelse af Center for Cybersikkerhed, CFCS. I forbindelse med etableringen af CFCS blev IT- og Telestyrelsens arbejde med it-sikkerhed flyttet til FE.

Synergi og "kultursammenstød" er ord som bruges, når organisationer med forskellige kulturer bliver slået sammen. FE's tradition for sikkerhed og lukkethed mødte it- og teleområdets kultur med kontakt til den private sektor og kommunikation til offentligheden om sikkerhedsproblemer. For FE's medarbejdere fra den kolde krigs tid har det været

lidt af en overraskelse, at en del af FE optræder hyppigt i medierne og tilmed kommunikerer med offentligheden på Twitter.

Trods "kultursammenstødet" er det primært synergi, der har præget sammenslutningen. Det fremgik også af bemærkningerne til CFCS-loven. Her tales der bl.a. om at opnå synergieffekter baseret på FE's erfaringer inden for it-sikkerhedsområdet, viden om det internationale trusselsbillede på cyberområdet og tjenestens særlige adgang til oplysninger fra udlandet om cybertrusler.

Cyberangreb gennemføres ofte af stater eller aktører med tilknytning til stater. FE har lang erfaring med at samle efterretninger om staters adfærd, navnlig om de stater, som gennemfører cyberangreb. Desuden har FE tradition for at udarbejde analyser med eksempelvis faste vendinger for grader af sandsynlighed og risiko for angreb. FE's analytiske stringens har hjulpet CFCS godt på vej.

Det øvrige FE har dog også lært en hel del af cybersikkerhedsområdet. CFCS' behov for at kommunikere cybertrusler til offentligheden har også flyttet lidt på FE's afvejning af behovet for kommunikation i en tid med mange og forskelligartede internationale trusler.

Allerede under den kolde krig havde FE ansvar for sikkerhed i relation til danske virksomheder, som producerede våben til Forsvaret eller eksport. Dette arbejde fandt sted gennem rådgivning, inspektionsbesøg og afholdelse af seminarer om spionagetrusler og sikkerhed. Denne kontakt til private virksomheder kendetegner også FE's arbejde med cybersikkerhed, hvor CFCS i en række fora samarbejder med ministerier, brancheorganisationer og større it-virksomheder om cybersikkerhed.

Etableringen af en samlet netsikkerhedstjeneste på både det militære og det civile område gør det således muligt at opnå yderligere synergieffekter, samtidig med at den kapacitet, som kan indsættes ved større cyberangreb, bliver væsentligt større.

Terror

Terror var et emne, som FE kun i mindre grad beskæftigede sig med under den kolde krig. I den sidste del af 1990'erne opbyggede FE dog en vis kapacitet til at se på internationale terrorgrupper, som kunne udgøre en trussel mod Danmark. Situationen ændrede sig imidlertid efter terrorangrebet på USA den 11. september 2001. Dette angreb førte til, at både FE og PET fik tilført flere ressourcer for at kunne modvirke terror. Siden 2001 har FE ligesom andre vestlige efterretningstjenester kontinuerligt øget sin indsats mod terrorgrupper uden for Danmarks grænser. FE's større indsats mod terror er sket i tæt samarbejde med PET, som er den primære modtager af efterretninger fra FE om terror. FE's opbygning af en betydelig kontraterrorindsats har i et vist omfang kunnet trække på organisationens store viden om moderne kommunikation samt erfaringerne med ind-

hentning og analyser i konfliktområder i Irak og Afghanistan. Indsatsen i disse områder har eksempelvis givet FE viden om, hvordan terrorgrupper udnytter lovløse områder til at etablere fristeder for deres aktiviteter.

Udviklingen på terrorområdet går hurtigt. Terrorister ændrer løbende deres adfærd, og mange motiver indgår i ønsket om at støtte en terrorgruppe. Grupperne består i stort omfang af unge mennesker, hvoraf mange er veluddannede og manøvredygtige. De forsøger ofte at gå nye veje i deres propaganda, rekruttering af medlemmer og gennemførelse af terrorangreb. De er også blevet meget sikkerhedsbevidste, bl.a. efter sagen med den amerikanske tidligere efterretningsmedarbejder Edward Snowden. FE har gennem årene brugt betragtelige ressourcer på at kunne indhente og analysere oplysninger om terrorgrupper. Det samme gælder for FE's evne til at omdanne disse oplysninger til efterretninger for rettidigt at kunne varsle om igangværende terrorplanlægning mod Danmark og danske interesser.

Indsatsen mod terror har de seneste år koncentreret sig om ISIL (ofte kaldet Islamisk Stat), al-Qaida og grupper, som er knyttet til disse to organisationer. Navnlig ISIL har formået at tiltrække militante islamister fra store dele af verden, herunder Danmark. Derfor har FE efter vedtagelse af den seneste terrorpakke fået beføjelse til efter dommerkendelse at gennemføre indhentning, f.eks. aflytning, mod danskere, som er rejst til udlandet for at kæmpe for en terrororganisation. Denne indhentning foregår i et nøje samarbejde med PET.

Internationalt efterretningssamarbejde

Internationalt samarbejde var en hjørnesten i opbygningen af de danske efterretningstjenester efter den anden verdenskrig. Allerede under krigen blev der etableret forbindelseslinjer til de allierede, som kom Danmark til gode efter krigen. Dette samarbejde var nødvendigt for at få viden om indhentningsmetoder og adgang til teknologi og udstyr til brug for indhentning. Desuden kunne efterretninger og analyser fra partnertjenester bidrage til forståelsen af de trusler, som Danmark stod over for.

Troværdighed, tillid og fortrolighed har været et grundprincip for de partnersamarbejder, som FE har opbygget over mange år. Det gælder både for udvekslede oplysninger og indhentningsmetoder. Det er en central spilleregel, at FE hverken be- eller afkræfter eksistensen af et partnersamarbejde, heller ikke over for de øvrige partnere.

FE's internationale efterretningssamarbejde foregik under den kolde krig primært ved bilaterale kontakter med en række partnertjenester. Samarbejdet under den kolde krig var baseret på fælles interesser og byttehandel. FE leverede efterretninger inden for sine spidskompetencer, f.eks. billeder af nye sovjetiske skibe, mod til gengæld at få efterretninger fra partnertjenester på områder, hvor de kunne levere noget af værdi for Danmark.

FE's internationale partnersamarbejde har forandret sig markant efter den kolde krigs afslutning. Der har været flere drivkræfter for forandringerne:

- For det første flyttede FE's fokusområder sig fra Østersøen til Balkan, Mellemøsten og Asien. FE var derfor nødt til at finde nye samarbejdspartnere.
- For det andet medførte Forsvarets internationale indsats et behov for et tæt efterretningssamarbejde med de lande, som danske styrker opererede sammen med.
- For det tredje har indsatsen mod terror tvunget mange efterretningstjenester til at arbejde meget mere intensivt sammen, bl.a. fordi terrornetværk i stort omfang opererer på tværs af landegrænser. Samarbejde om at forhindre spredning af teknologi til fremstilling af masseødelæggelsesvåben er også blevet intensiveret.
- For det fjerde har cyberspionage og -angreb nødvendiggjort et omfattende internationalt samarbejde for at beskytte den digitale danske infrastruktur.
- For det femte har den teknologiske udvikling med nye muligheder for kommunikation, men også med fremskridt inden for aflytning og indhentning af efterretninger fra flyvende platforme, ført til øget internationalt efterretningssamarbejde.

Det kendetegner de nye samarbejdsmønstre, at efterretningssamarbejde i højere grad finder sted i multilaterale sammenhænge. De multilaterale fora beskæftiger sig både med særlige former for indhentning og fælles interesse for et givet emne, f.eks. i relation til indhentning og analyse til støtte for NATO's *Resolute Support-mission* i Afghanistan.

Samtidig foregår det internationale samarbejde i stigende grad sammen med samarbejdspartnere fra udvalgte lande, idet betingelsen for at komme med i et givet samarbejde ofte er, at man som efterretningstjeneste behersker en bestemt teknologi eller har særlige analytiske eller indhentningsmæssige kapaciteter. FE deltager også i efterretningssamarbejdet i NATO og i EU under hensyntagen til det danske EU-forsvarsforbehold. NATO og EU har dog meget begrænsede kapaciteter til at foretage egen efterretningsindhentning og er derfor afhængige af oplysninger fra de nationale efterretningstjenester. De nationale tjenester leverer aktuelle strategiske og militærtaktiske oplysninger i konfliktområder, hvor NATO er aktiv deltager.

Forsvar, indhentning mod og angreb på digital infrastruktur

Militær styrke og udnyttelse af teknologiske landvindinger hænger ofte nøje sammen. Derfor er militære organisationer i stigende grad afhængige af deres digitale infrastruktur. Det gælder også for det danske forsvar. Det er vigtigt at kunne beskytte egen digital infrastruktur, men også samtidig at være i stand til at udnytte og angribe en modstanders netværk, computere og data.

FE har i en årrække beskæftiget sig med beskyttelse mod angreb på digitale netværk og med indhentning rettet mod sådanne netværk i udlandet. I forbindelse med forsvarsforliget i 2012 blev det derfor besluttet, at FE skulle oprette en enhed til cyberoperationer,

som kunne stilles til rådighed for Forsvaret og anvendes i forbindelse med Forsvarets operationer. Denne enhed har til opgave at beskytte Forsvaret, både i Danmark og under internationale operationer, mod cyberangreb. Den har imidlertid også til opgave at støtte militære operationer ved at indhente oplysninger om en modstander eller ved at kunne angribe en modstander igennem dennes digitale infrastruktur.

Det er en helt ny opgave for FE, og hvis kapaciteten anvendes offensivt til et angreb, skal Folketingets godkendelse indhentes.

Teknologiske forandringer

Flere videnskabelige og teknologiske gennembrud har formet de moderne efterretningstjenester. Ny teknologi påvirker militære styrkers materiel, organisation og måde at kæmpe på. Den åbner imidlertid også for nye måder at indhente efterretninger på. Den teknologiske udvikling er en vigtig del af kapløbet mellem dem, som forsøger at få fat i en modstanders hemmeligheder, og dem, som prøver at holde fast på hemmelighederne.

Under den kolde krig arbejdede FE i en verden, hvor militære enheder i stort omfang blev styret via radiosignaler. Det var muligt at aflytte disse signaler og bestemme sendernes positioner. Vigtige signalers indhold blev skjult gennem kryptering, men dygtige kryptologer kunne bryde koderne. Computere spillede også en rolle. De kunne analysere store mængder af data. FE var under den kolde krig i stand til at følge med i Warszawapagtens militære kommunikation gennem en række indhentningsstationer i Danmark. Der var stationer på Bornholm, i Løgumkloster, Gedser, Hjørring og på Amager. Det var gennem denne aflytning, at FE kunne analysere sig frem til Warszawapagtens *order of battle* i Polen, Østtyskland og de vestlige dele af Sovjetunionen.

Næste afgørende teknologiske revolution, som fra 1990'erne begyndte at sætte sit præg på FE, drejede sig om computerchips, laser og optiske læsere. Disse gennembrud indebar bl.a. laptop computere, mobiltelefoner, internet og evnen til at lagre enorme mængder af data. Dermed var grundlaget skabt for at binde verden sammen i digitale netværk. Disse netværk åbnede en ny verden for forbrugere, virksomheder, offentlige myndigheder, meningsdannere og medier, men også for kriminelle, terrorgrupper og aggressive stater.

FE har siden 1990'erne og navnlig efter den 11. september 2001 investeret massivt i at kunne gennemføre elektronisk indhentning mod de nye former for kommunikation, som opstod som følge af den digitale revolution. Formålet med denne indhentning har ofte været at analysere netværk. Dvs. undersøge grupper af personer, som er i forbindelse med hinanden, eksempelvis for at planlægge terrorangreb eller som oprørsgruppe at gennemføre angreb på danske styrker. FE er i disse netværksanalyser blevet godt hjulpet af avancerede computerprogrammer, som gør det muligt at få overblik over store mængder af data.

I den første halvdel af sin eksistens kunne dele af FE ligne lidt af en stor læsesal. På kontorerne på Kastellet tilbragte mange medarbejdere adskillige timer om dagen med at læse russiske, polske eller østtyske aviser og tidsskrifter. Radioer og senere fjernsyn på kontorerne var også tunet ind på kanaler fra Sovjetunionen og de østeuropæiske lande. Avisudklip og notater blev omhyggeligt gemt i hængemapper placeret i stålskabe. FE af i dag konsumerer også store mængder af offentligt tilgængeligt materiale, om end hemmeligt indhentede oplysninger spiller en meget større rolle end tidligere. Materialet fra åbne, dvs. offentligt tilgængelige kilder kommer nu fra endnu fjernere lande end under den kolde krig. I dag har elektroniske søgemaskiner og avancerede programmer til håndtering af data erstattet avisudklip og hængemapper. De digitale muligheder for indsamling af åbne kilder er store, og FE arbejder på systematisk at udnytte disse kilder, således at den hemmelige indhentning koncentreres om det, der ikke kan skaffes på anden vis.

De billeder, som Flyvevåbnets fotorekognosceringsfly optog under den kolde krig af eksempelvis Warszawapagtens skibe, blev sendt til billedanalyse i FE. Der er i løbet af de sidste 30 år sket en meget kraftig vækst i antallet af flyvende platforme, dvs. fly, satellitter, droner, balloner og moderne luftskibe, som med kameraer og sensorer kan indhente oplysninger om det, der foregår på landjorden eller på havet. FE har i samarbejde med udenlandske partnere adgang til en del af denne form for indhentning og har opbygget en kapacitet til at analysere data fra disse platforme.

Denne form for analyser har bl.a. været anvendt i forbindelse med danske styrkers internationale operationer. Evnen til at analysere eksempelvis geografiske data har også her været godt hjulpet af fremskridt inden for computerteknologien. Det kan således nævnes, at FE har været i stand til at fremstille tredimensionelle modeller af områder, som har været kritisk vigtige for danske styrker under internationale missioner.

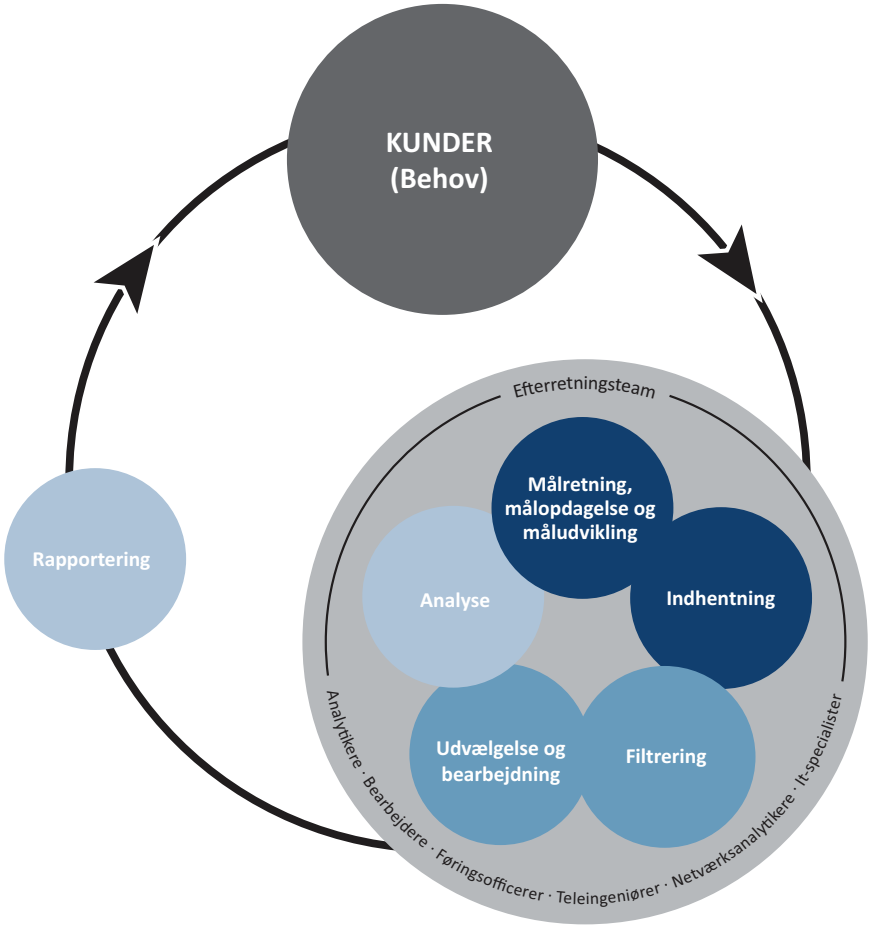
Efterretningskredsløb, målcentreret efterretningsanalyse og prioritering

Arbejdsprocessen i en efterretningstjeneste kaldes ofte for et kredsløb, et efterretningskredsløb. Dets væsentligste bestanddele er identifikation og prioritering af behov for information, indhentning af information, filtrering, udvælgelse og bearbejdning, validering, dvs. kildekritisk håndtering af oplysningerne, analyse af de indhentede informationer og endelig rapportering af analyserne til efterretningstjenestens kunder. I virkeligheden er der tale om en dynamisk proces, der består af flere delprocesser. I FE har efterretningskredsløbet ændret karakter siden den kolde krig. Denne forandring er dels et resultat af ydre omstændigheder, dels af et forandret syn i FE på, hvordan en efterretningstjeneste skal arbejde, især med hensyn til målretning, målopdagelse og måludvikling i indhentningen, jf. nedenstående figur.

Efterretningsbehov

Kernen i efterretningstjenesters virksomhed er at levere efterretninger til deres kunder. FE er i løbende dialog med kunderne om deres behov for information. Denne dialog fører til, at FE opstiller såkaldte efterretningsbehov, som er styrende for FE's indhentning.

Efterretningsbehovene har siden den kolde krig udviklet sig fra at være koncentreret om et stort mål i form af Warszawapagtens militære styrker og udenrigspolitiske hensigter til nu at være spredt ud over en lang række mindre mål. Samtidig dukker der nye mål op langt hurtigere end tidligere. Derfor har det i årene efter Murens fald været nødvendigt med kontinuerlige stramninger af styringen af kundernes behov for information, FE's efterfølgende opstilling af efterretningsbehov og anvendelsen af de forskellige kapaciteter til indhentning. Derfor vurderer FE løbende målenes relative vigtighed, prioriterer de knappe indhentningsmidler og forholder sig til de risici, der er forbundet med de



Skematisk fremstilling af efterretningskredsløbet

forskellige former for indhentning. Vigtige risici er afsløring af FE's indhentning og fysisk fare for FE's medarbejdere eller de kilder, som FE hverver.

Operationstempo og kompleksitet

Operationstempoet i FE er højere end under den kolde krig. Det gælder på stort set alle områder. Intellektuelt er efterretningsarbejdet mindst lige så krævende som tidligere, men problemstillingerne har ændret karakter.

Under den kolde krig var mange af de største udfordringer spørgsmål, som der eksisterede et korrekt svar på. Man kan skelne mellem hemmeligheder og mysterier. De sovjetiske, østtyske og polske styrker havde en bestemt organisationsform, og deres styrker var også opstillet på en given måde. Disse hemmeligheder kunne i princippet afsløres ved at lægge puslespillet korrekt, selv om det var svært. Der var på en måde en rigtig løsning, ligesom på låget til et puslespil. Anderledes forholder det sig med mysterier, f.eks. den sovjetiske ledelses hensigter eller nutidige spørgsmål som udviklingen i Syrien, fremtidige rekrutteringsmønstre til terrorgrupper eller nye former for cyberangreb. Disse spørgsmål er mere komplekse og kan opfattes som mysterier, fordi der ikke findes et korrekt svar, som man bare skal finde frem til.

Fra søjler til efterretningsteams

FE var under den kolde krig bygget op omkring en række søjler, som gennemførte efterretningsarbejdet i en række adskilte processer. Produktionen af efterretninger kørte i disse søjler, og de, der ikke arbejdede i en given søjle fik meget lidt at vide om, hvad der skete i den søjle. Her gjaldt som nævnt princippet *need to know*. Polske hærenheders kommunikation blev eksempelvis indhentet fra FE's station på Bornholm. Derefter blev trafikken sendt videre til Sandagergård, hvor den blev behandlet i flere forskellige processer. Krypteret trafik blev eventuelt dekrypteret og oversat. Den bearbejdede kommunikation blev så sendt til en landmilitær sektion, som bl.a. beskæftigede sig med polske hærstyrker. Analytikerne i denne sektion kunne så bruge disse efterretninger til at udarbejde analyser til FE's kunder.

De mange efterretningsmål, det højere operationstempo, de større muligheder for indhentning og de mere komplekse efterretningsspørgsmål har fået FE til markant at styrke det tværgående samarbejde i organisationen. Indhentning, bearbejdning og analyse er blevet langt mere integreret, og på tværs af organisationen er der oprettet efterretningsteams. I disse teams arbejder indhentere, it-specialister, bearbejdere og analytikere sammen. Det drejer sig eksempelvis om at kortlægge kommunikationsinfrastrukturen i et område, således at FE kan aflytte den kommunikation, som bedst muligt dækker FE's efterretningsbehov.

Den store vægt på tværgående teams har også ført til, at FE har måttet revidere sin

politik med hensyn til princippet *need to know*. FE er stadig meget sikkerhedsbevidst, men en friere strøm af informationer mellem alle relevante medarbejdere er blevet en nødvendighed for succes. FE's arbejde med at integrere indhentning, bearbejdning og analyse er også blevet hjulpet af elektroniske analysestøtteværktøjer. Disse værktøjer har erstattet den kolde krigs avisudklip og hængemapper, og de minder meget om en elektronisk udgave af de opslagstavler med beviser, mistænkte og ofre, som man af og til ser i kriminalfilm.

Analyse

Terrorangrebet den 11. september 2001 i New York og Washington D.C. og spørgsmålet om masseødelæggelsesvåben i Irak førte til kommissionsundersøgelser i USA og Storbritannien. Disse undersøgelser bidrog til den debat om efterretningstjenesters arbejdsprocesser og kvaliteten i analyse og rapportering, der allerede var i gang.

FE er fulgt med udviklingen og har løbende udviklet sine arbejdsprocesser, analysemetoder og kommunikationspolitik over for kunderne. Indhentning og analyse er som beskrevet ovenfor blevet langt mere integreret, og arbejdsprocesserne understøttes nu i langt højere grad end tidligere af elektroniske platforme til deling af viden. FE har således bevæget sig i retning af et målorienteret efterretningssamarbejde, hvor information flyder friere mellem de forskellige led i efterretningsprocessen.

Målene for efterretningsindsatsen kan være alt, lige fra landes udenrigspolitiske adfærd, militære styrker, aktører bag cyberangreb og terrornetværk til sikkerhedssituationen i et land, hvor danske styrker opererer. Den hyppigste form for analyse af disse mål er de såkaldte *all source*-analyser. Dvs. analyser, hvor FE bruger alle typer af indhentning

Netværksdiagram

i analysen. Det sker dog hyppigt, at FE leverer *single source*-rapporter til kunder, dvs. rapporter baseret på kun én form for indhentning. Denne praksis har især udviklet sig på terrorområdet i rapporteringen til PET.

FE har altid været meget omhyggelig med håndtering af de oplysninger, der bliver indhentet. Det er vigtigt at forholde sig kritisk til eksempelvis et referat af samtaler med en kilde, som FE har rekrutteret. Den kildekritiske håndtering af oplysninger kaldes som nævnt for validering, og denne proces har forandret sig siden den kolde krig. På den ene side er processen blevet vanskeligere, fordi FE har fået mange flere efterretningsmål og et højere operationstempo. På den anden side har FE fået bedre muligheder for at sammenligne oplysninger fra en given kilde med offentligt tilgængelige oplysninger eller efterretninger fra helt andre kilder.

FE's analysemetoder har også forandret sig. Ruslands aggressive udenrigspolitik og militære modernisering har dog sørget for, at FE's analyse af militær aktivitet ikke helt er gået i glemmebogen. Men andre former for analyse vinder frem. Det gælder f.eks. netværksanalyse, hvor deltagere, relationer og funktioner i et netværk bliver kortlagt. Denne form for analyse bruger FE meget i forbindelse med terror- og oprørsgrupper. FE's analyser omfatter både detektivarbejde med at opklare faktuelle forhold og analyser af fremtidige udviklingsmuligheder. FE har således i flere tilfælde anvendt scenarieanalyser til at forudsige mulige udfald på komplekse problemstillinger som udviklingen i Talibans oprørskamp i Afghanistan eller fremtidsperspektiverne for Mali.

FE prøver som vidensorganisation hele tiden at være åben for, at analyser kan være forkerte. Derfor opsøger FE fagligt modspil og bruger faglige drøftelser med partnertjenester til løbende at debattere konklusionerne i FE's analyser. Samarbejde med partnertjenester spiller således en rolle for kvalitetssikringen af FE's analyser. De større og mere komplekse problemstillinger bliver også fra tid til anden drøftet med udvalgte forskere. Endelig har FE faste procedurer for regelmæssig feedback fra sine kunder om, hvordan de bedømmer kvaliteten af FE's produkter.

Alt dette er sammen med FE's åbenhedspolitik med til at sikre FE mod det fænomen, der kaldes gruppetænkning. Det er især en risiko i grupper eller organisationer, der lukker sig om sig selv og derfor udvikler deres egne bestemte opfattelser af omverdenen og en eventuel modstander. Se i øvrigt omtalen af den amerikanske sociolog Erving Goffman og lukkede institutioner i kapitel 1.

En anden metode, hvormed FE søger at undgå denne form for fejlvurderinger, er analysemetoden Red Cell, hvor analytikerne prøver at se på et givet materiale med en modstanders øjne. Metoden svarer til, at man skal tænke som en tyv, hvis man vil sikre sit hjem mod indbrud: Hvor er de svage punkter set med tyvens øjne? En tredje metode,

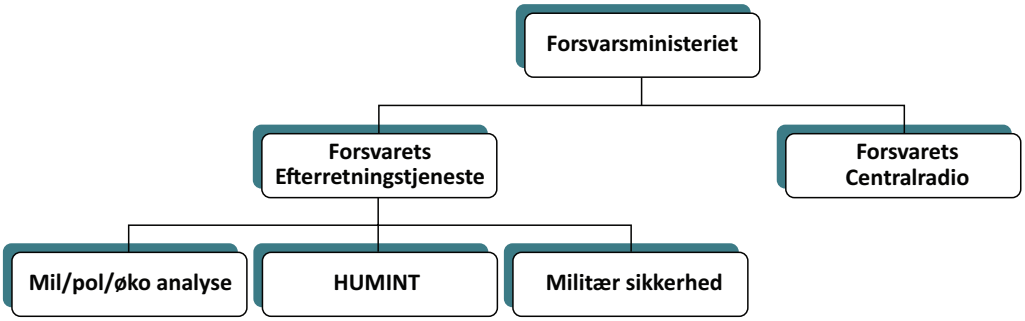
som kaldes Hold A/Hold B, går ud på at lade to hold analytikere foretage en analyse af det samme materiale for at se, om de kommer frem til det samme resultat.

Organisatorisk placering af kerneopgaver

I 1967 blev Forsvarsstabens Efterretningsafdeling udskilt af Forsvarsstaben og fik navnet Forsvarets Efterretningstjeneste med hovedsæde i Kastellet. FE beskæftigede sig med militær, politisk og økonomisk analyse af indhentede informationer. FE rådede selv over HUMINT, mens SIGINT blev leveret af Forsvarets Centralradio på Sandagergård. Hertil kom den militære sikkerhedstjeneste i Kastellet. I 1971 blev Forsvarets Centralradio lagt ind under FE og skiftede navn til Centralradioen.

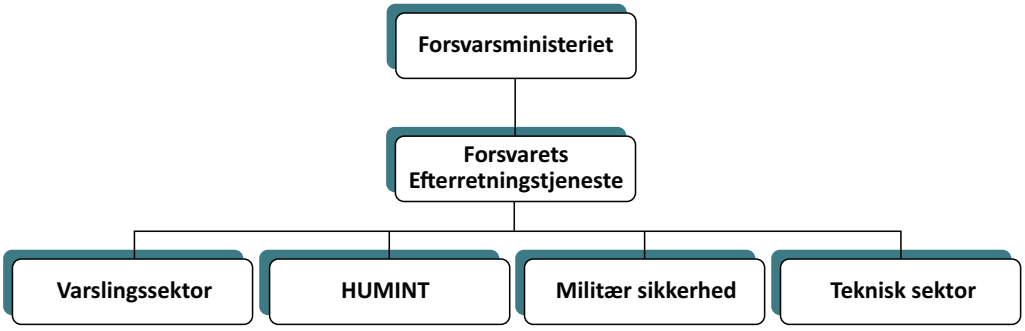
De følgende diagrammer afbilder kun de store, principielle ændringer i FE siden oprettelsen i 1967.

Forsvarets Efterretningstjeneste 1967



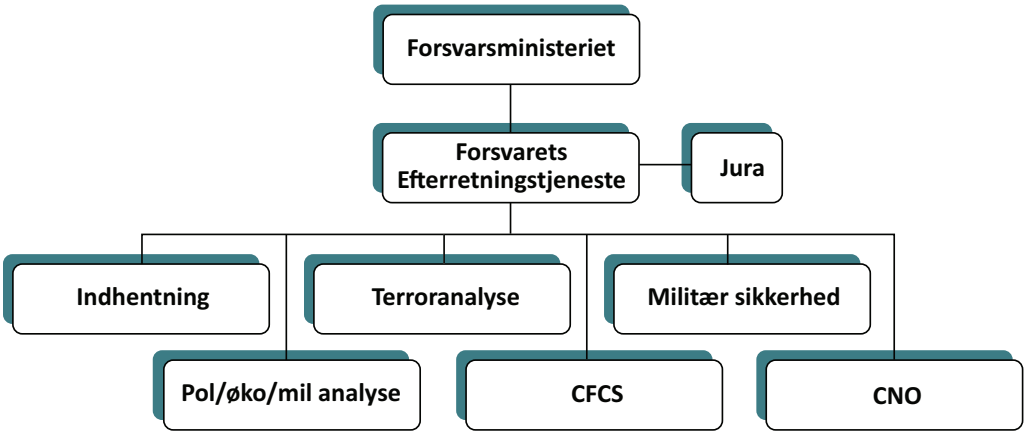
I 1983 var tiden moden til at tage skridt til yderligere integration ved at oprette Varslingssektoren, som havde medarbejdere både i Kastellet og på Sandagergård. På den måde sikrede man en mere effektiv udnyttelse af den varsling, som de indhentede SIGINT-oplysninger fra den nyoprettede Teknisk Sektor kunne give anledning til.

Forsvarets Efterretningstjeneste 1983



I 2011 blev integrationen fuldt gennemført, ved at Varslingssektoren og Teknisk Sektor blev integreret og medarbejderne fordelt efter geografiske og funktionelle principper. Det og senere ændringer betød, at HUMINT og SIGINT blev samlet i én indhentningssektor, at analysesektoren afgav terror til en ny sektor, og at CFCS (Center for Cybersikkerhed) samt CNO (Computernetværksoperationer) kom ind i FE som endnu to sektorer. Integrationen betød også, at mange medarbejdere måtte skifte arbejdssted fra Kastellet til Sandagergård eller omvendt.

Forsvarets Efterretningstjeneste 2017

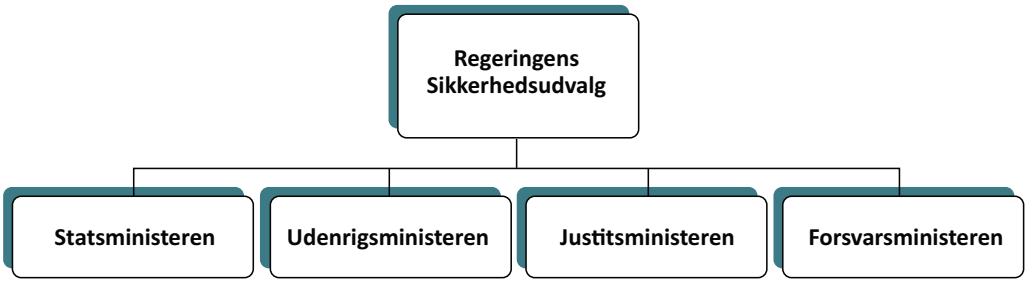


Kunder og rapportering

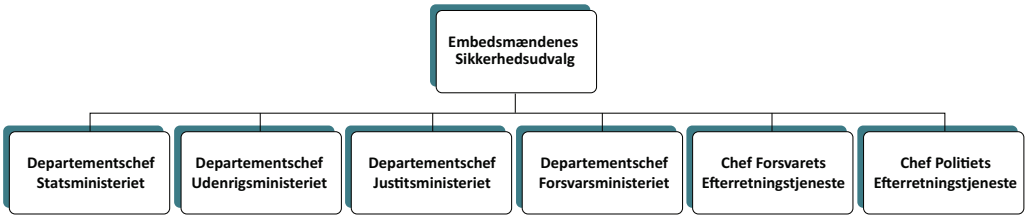
Kundernes behov for viden står i centrum for det målcentrerede efterretningssamarbejde. Der er særlig fokus på viden, som kunderne kan bruge aktivt i deres beslutninger. Det være sig til udenrigspolitiske forhandlinger, militære operationer i et land med danske styrker udstationeret eller til en operation mod formodede terrorister. FE har siden den kolde krigs afslutning øget sin dialog med kunderne om deres behov for viden. Denne dialog er især udsprunget af de hyppigere skift i kundernes behov.

FE's rapporteringsform har også ændret karakter. Skriftlige produkter er stadigvæk den primære rapporteringsform, men FE gennemfører i dag langt flere mundtlige briefinger for sine kunder end tidligere. FE's produkter omfatter bl.a. efterretningsvurderinger, temasignaler, situations- og trusselsvurderinger samt briefinger til centraladministrationen og Forsvaret. En særlig produktion er tjenestens bidrag til Regeringens Sikkerhedsudvalg og Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg, jf. figurerne på næste side.

FE bidrager til Regeringens Sikkerhedsudvalg og Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg



Regeringens Sikkerhedsudvalg (RSIK) hører til regeringens faste udvalg og blev etableret i begyndelsen af 1950'erne. RSIK mødes efter behov og behandler overordnede spørgsmål på det sikkerhedspolitiske område. Ministrene bistås af deres respektive departementschefer samt cheferne for FE og PET.



Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg (ESIK) blev nedsat i 1958. ESIK refererer til RSIK og forbereder dettes møder.

FE's sprogpolitik forbedrer kommunikationen

FE har i mange år arbejdet målrettet på at forbedre formidlingen af sine produkter. Det er bl.a. sket gennem indførelse af en sprogpolitik, som bl.a. sikrer fast terminologi for de begreber, som FE anvender, når der drejer sig om at vurdere sandsynligheder, se figuren nedenfor.

FE bruger denne skala for sandsynlighed i analyser:

Tidligere sang hver analytiker så at sige med sit næb og udtrykte sig individuelt. Det er især ved de centrale vurderinger, at det er et problem, hvis FE's medarbejdere udtrykker sig på mange forskellige måder over for kunderne. For at minde kunderne om, at det er en fast terminologi, er figuren ovenfor aftrykt i slutningen af alle de produkter, hvor det er relevant. Sprogpolitikken betyder også, at FE forsøger at vinkle sine analyser på en sådan måde, at de vigtigste budskaber kommer først og klart bliver fremhævet for kunderne.

Ændret medarbejdersammensætning og øget professionalisme

Den ændrede prioritering efter den kolde krig ses også i sammensætningen af medarbejderstaben. Der er kommet langt flere civile med akademisk uddannelse og færre militære specialister. Den kendsgerning, at chefposten er blevet besat med en civil fra centraladministrationen kan også ses som udtryk for denne ændring.

FE's fem første militære chefer siden tjenestens oprettelse i 1967. Fra venstre ses i omvendt kronologisk rækkefølge generalmajor J.O. Hjorth, generalmajor Aa. Højbjerg, kommandør M. Telling, oberst M. Sund og oberst E. Fournais. Billedet stammer fra 1998.

I de seneste 10-15 år har FE på linje med andre vestlige efterretningstjenester gennemgået en øget professionalisering blandt medarbejderne. Det er sket som en kombination af øget intern uddannelse og mere målrettet ansættelse af specialister inden for en række felter.

Den interne uddannelse består ikke kun af en række kurser, som er specielle for efterretningsverdenen, men også af mere almindelige kurser som kritisk kildebehandling, analysemetoder og skriftlig fremstilling. Til at varetage sidstnævnte får FE hjælp fra professionelle journalister, der har til opgave af fjerne nogle af de sproglige unoder, som nyansatte ofte har med fra deres tidligere arbejdsplads eller uddannelse. Det er helt afgørende, at kunderne forstår, hvad FE skriver, så let og præcist som muligt.

Rekruttering

I begyndelsen af den kolde krig var det ikke ualmindeligt, at FE headhuntede sine nye medarbejdere blandt kolleger i Forsvaret, venner og bekendte. Det skyldtes primært sik-

kerhedshensyn, men den tid er for længst forbi. Rekrutteringen foregår nu som de fleste steder i staten ved hjælp af jobannoncer i medier og på tjenestens hjemmeside. FE slår således sine stillinger bredt op, ikke mindst via internettet. Desuden er FE i løbende dialog med relevante uddannelsesinstitutioner og "prikker" til egnede ansøgeremner. Det samlede billede er en meget opsøgende tjeneste, der ikke nøjes med at deltage i jobmesser. På cyberområdet, hvor konkurrencen om den kvalificerede arbejdskraft er særlig hård, har FE endda oprettet sit eget "hackerakademi". På dette kursus bliver en gruppe nøje udvalgte it-specialister optaget, og de, der gennemfører uddannelsen, får efterfølgende tilbudt ansættelse i FE.

Det vakte berettiget opsigt og gav en del gratis omtale i medierne, da FE i 2005 annoncerede efter nye indhentere ved hjælp af denne utraditionelle annonce:

EKSTRAORDINÆRE TALENTER

Har du svært ved at se dig selv sidde fast bag et skrivebord de næste mange år?

Kan du bedre se dig selv deltage i diskrete møder på internationalt forhandlingsniveau, eller samarbejde i felten med danske styrker i f.eks. Afghanistan?

Så er jobbet som **INDHENTER** måske

Du er særdeles udadvendt og social, og du har nemt ved at tale med alle, uanset alder, køn, etnisk tilhørsforhold, eller uddannelsesbaggrund.

Du har sandsynligvis rejst en del, måske endda opholdt dig i udlandet i længere perioder.

Vi forventer, at du er rationel og har

Finansministeriet og Akademikere i staten. Stillingerne er ikke omfattet af Forsvarsministeriets turnusordning.

Øvrige medarbejdere ansættes på tjenestemandslignende vilkår som afdelingsleder med en basisløn på kr. ca. 280.000 årligt. Ansættelsesområdet omfatter Forsvarsministeriet med tilhørende myndigheder og institutioner.

På arbejdsmarkedet er der kamp om de dygtige medarbejdere, og FE har været nødt til at være meget aktiv for at tiltrække de rette medarbejdere. De senere år har derfor budt på flere utraditionelle annoncekampagner for at skaffe de rette medarbejdere, især på indhentningsområdet, se annoncen for hackerakademiet nedenfor.

Større åbenhed

I 2004 besluttede FE i forbindelse med en beretning fra folketingsudvalget vedrørende efterretningstjenesterne, at der skulle være større åbenhed om FE's virke. Det førte til en stribe initiativer, bl.a. en årlig ikke-klassificeret risikovurdering, offentliggørelse af situations- og trusselsvurderinger for de områder, hvortil der er udsendt større danske styrkebidrag, øget deltagelse i seminarer i den akademiske verden og andre steder samt oprettelse af en hjemmeside.

I de forløbne år kan man konstatere, at FE er blevet meget mere synlig i medierne. Den årlige risikovurdering giver således anledning til en del omtale. Den lanceres for offentligheden på et pressemøde, og den anvendes i løbet af året af mange politikere, eksperter og journalister, når de har brug for en autoritativ, nøgtern analyse af Danmarks sikkerhedspolitiske situation. Det er med til at motivere medarbejderne til at yde deres ypperste, når de skriver deres bidrag.

FE går også langt længere end tidligere i beskrivelsen af sin aktivitet og sine kapaciteter. Siden 2013 har FE således hvert andet år offentliggjort en beretning om de foregående to års virksomhed, der eksempelvis indeholder informationer om indhentningsformer, medarbejdersammensætning og prioriteringer.

Fra direktivstyring til lovgivning og mål- og resultatplan

Spionromanernes forestillinger om efterretningstjenester, der virker i en verden uden kontrol og begrænsninger, er for FE's vedkommende ren fiktion. Det første, som mødte nye medarbejdere i FE, var i mange år et digert værk ved navn Blivende Bestemmelser. Dette værk skulle som noget af det første læses fra ende til anden. BB, som værket blev kaldt, indeholdt regler om de fleste interne procedurer i FE. De grundlæggende bestemmelser for BB'en var udledt af direktiver udstedt af Forsvarsministeriet. Siden forsvarsloven af 2001, og især efter FE-loven af 2013, er FE dog i stigende omfang blevet reguleret ved lov.

De interne kontrolprocedurer i FE har også undergået betydelig forandring. Denne udvikling afspejler FE's arbejde med kontraterror og mere integrerede tilgange til indhentning og analyse. Den tætte kontakt mellem analytikere og indhentningseksperter gør, at indhentning mod personer og organisationer bliver iværksat meget hurtigt. Derfor skal analytikerne være meget opmærksomme på de regler, som gælder for indhentning mod bestemte typer af mål. Den stærke eksterne kontrol med FE gennem etablering af Tilsynet med Efterretningstjenester har også haft en markant indvirkning på de interne processer i FE.

Forsvarsministeriets styring af FE's virksomhed har været udfordret af hyppige skift af indsatsområder og en rivende teknologisk udvikling. Derfor har Forsvarsministeriet for-

ladt tidligere tiders direktivstyring og er gået over til styring af FE's virksomhed gennem en såkaldt mål- og resultatplan. Denne plan opstiller en række efterretningsmæssige mål for FE virksomhed og motiverer FE til at realisere målene på den mindst ressourcekrævende måde. FE's løbende mål- og resultatplaner med Forsvarsministeriet er således dimensionerende for FE's efterretningsaktivitet. I FE oplever medarbejderne via mål- og resultatplanerne en stram styring af indhentningsprioriteter og ressourcer allokeret til opbygning af nye indhentningskapaciteter.

Perspektiver

Efterretningstjenester er generelt i den vestlige verden vokset siden den kolde krigs afslutning. Sådan er det også i Danmark. Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste er blevet større, Center for Terroranalyse er etableret ved PET, Hæren og Flyvevåbnet har fået hver sit efterretningscenter, og i politiet har Nationalt Efterforskningscenter og politikredsene fået tilknyttet efterretningselementer. Beredskabsmyndigheder og private selskaber anvender også i stigende omfang analysemetoder hentet fra efterretningsverdenen. Desuden er området for kommunikationsteknologi og cybersikkerhed ekspanderet betydeligt i både den offentlige og den private sektor. Danmark er derfor langsomt ved at få et efterretningsmiljø, hvor personer med mellemrum skifter stillinger mellem de forskellige organisationer i dette miljø. Hertil kommer initiativer som fælles undervisning i efterretningsanalyse ved Forsvarsakademiet.

Dette efterretningsmiljø rummer både fordele og udfordringer for FE. Fordelene består bl.a. i en bredere rekrutteringsbase og udveksling af erfaringer mellem myndighederne. Udfordringerne består i øget konkurrence om dygtige medarbejdere og hyppigere jobrotationer.

Både nye og gamle medarbejdere i FE kan nikke genkendende til, at troværdighed er en af FE's bærende værdier. FE's medarbejdere bliver skolet i at betragte sikkerhedstrusler så objektivt som muligt. Derfor har det været et afgørende princip for FE at værne om sin faglige integritet og afholde sig fra at komme med forslag til, hvilken udenrigs- og sikkerhedspolitik Danmark bør føre. Derimod lægges der vægt på solidt funderede vurderinger, baseret på omhyggelige analyser og efterretninger. Derved bliver det også lettere at modstå et politisk pres for at afgive bestemte vurderinger.

Denne forsigtighed med hensyn til bidrag til politikformulering står måske for fald. FE's analyser danner allerede i dag grundlag for formuleringen af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik på mange områder. FE har eksempelvis i mange år bidraget med baggrundsstudier i forbindelse med Forsvarsministeriets oplæg til forhandlinger om forsvarsforlig. Derfor er det muligt, at FE i fremtiden i højere grad vil blive bedt om at forholde sig til, om en given politik vil få den ønskede effekt.

Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE)

VI MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt:

Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov:

Kapitel 1

Opgaver

§ 1. Forsvarets Efterretningstjeneste er Danmarks udenrigsefterretningstjeneste og militære efterretningstjeneste. Denne efterretningsmæssige virksomhed er rettet mod forhold i udlandet, og tjenesten har til opgave at

1) tilvejebringe det efterretningsmæssige grundlag for dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik,
2) medvirke til at forebygge og modvirke trusler mod Danmark og danske interesser og
3) i den forbindelse indsamle, indhente, bearbejde, analysere og formidle oplysninger om forhold i udlandet af betydning for Danmark og danske interesser, herunder for danske enheder m.v. i udlandet.

Stk. 2. Forsvarets Efterretningstjeneste er ansvarlig for at lede og kontrollere den militære sikkerhedstjeneste og varetage funktionen som national sikkerhedsmyndighed inden for Forsvarsministeriets område.

Stk. 3. Forsvarets Efterretningstjeneste er national it-sikkerhedsmyndighed, militær varslingstjeneste for internettrusler m.v. (MILCERT) og statslig varslingstjeneste for internettrusler (GovCERT). Opgaver i medfør heraf er ikke omfattet af kapitel 2-7, men reguleres særskilt.

Stk. 4. Forsvarets Efterretningstjeneste skal udføre øvrige opgaver, som efter gældende ret er henlagt til tjenesten.

Stk. 5. Forsvarsministeren kan bestemme, at andre opgaver, der har sammenhæng med de i stk. 1-4 nævnte, henlægges til Forsvarets Efterretningstjeneste.

§ 2. Forsvarets Efterretningstjeneste er underlagt og virker under ansvar over for forsvarsministeren.

Stk. 2. Forsvarets Efterretningstjeneste holder inden for sit ansvarsområde Forsvarsministeriet underrettet om forhold af betydning for Danmark og danske interesser, om forhold af væsentlig betydning for tjenestens virksomhed og om vigtigere enkeltsager.

Kapitel 2

Tilvejebringelse af oplysninger

§ 3. Forsvarets Efterretningstjeneste kan indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for tjenestens efterretningsmæssige virksomhed.

Stk. 2. Ved den i stk. 1 nævnte virksomhed rettet mod forhold i udlandet kan tjenesten medtage oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer og personer, der opholder sig i Danmark.

Stk. 3. Forsvarets Efterretningstjeneste kan indsamle og indhente oplysninger, der er nødvendige for tjenestens øvrige virksomhed.

FE på fastere lovgrund
Flere beføjelser og styrket kontrol

Ph.d. Anders Henriksen

Aftaleparterne finder, at en styrkelse af efterretningstjenesterne må gå hånd i hånd med klare og tidssvarende regler for efterretningstjenesternes virksomhed og en betryggende kontrol, herunder parlamentarisk kontrol hermed. Dette vil efter aftaleparternes opfattelse medvirke til fortsat at sikre befolkningens tillid til tjenesterne.

Aftale mellem Regeringen, Dansk Folkeparti,
Det Konservative Folkeparti og Venstre af 26. februar 2013.

Dette kapitel handler om, hvordan det retlige grundlag og den eksterne kontrol, der regulerer Forsvarets Efterretningstjenestes (FE) aktiviteter, har udviklet sig. Som megen anden regulering er også FE's lovbaserede grundlag det konkrete resultat af politikernes forsøg på at balancere mellem hensyn og prioriteter, der ofte er modsatrettede. På den ene side har samfundet et ønske om en effektiv efterretningstjeneste, der har de redskaber, der er nødvendige, for at den kan løse sine opgaver og sikre samfundet mod alvorlige trusler. På den anden side vil samfundet sikre, at en tjeneste som FE ikke misbruger sine beføjelser. Derfor skal FE underlægges en passende form for ekstern kontrol. Det er ganske enkelt en nødvendighed, hvis befolkningen i en demokratisk retsstat skal have tillid til efterretningstjenesterne.

Som det fremgår af dette kapitel, vil politikerne afveje de forskellige hensyn forskelligt over tid, i takt med at trusselsbilledet og politikernes prioriteringer ændrer sig. Den konkrete prioritering, retlige regulering og eksterne kontrol, der på ét tidspunkt anses for at være passende, vil derfor ofte med tiden blive anset for utidssvarende.

Kapitlet beskriver kun udviklingen i dansk lovgivning og ikke den folkeretlige, herunder menneskeretlige, regulering af FE's aktiviteter. Det skal i øvrigt bemærkes, at det er et grundvilkår for en efterretningstjeneste, at dens aktiviteter meget ofte strider mod den nationale lovgivning i det land, hvor den udøver sine aktiviteter. De fleste lande, også Danmark, kriminaliserer nemlig fremmed efterretningsvirksomhed på deres territorium.

Gennemgangen indledes med en summarisk oversigt over FE's opgaver, inden der redegøres mere fyldestgørende for, hvordan det lovmæssige grundlag for tjenestens virke har udviklet sig. Denne gennemgang sondrer mellem reguleringen af FE's almindelige aktiviteter og aktiviteterne i Center for Cybersikkerhed (CFCS). Det følgende afsnit redegør for udviklingen i den eksterne kontrol med FE, herunder for Tilsynet med Efterretningstjenesternes beføjelser, mens det sidste afsnit runder af med en række overvejelser om, hvilken betydning den øgede retlige regulering af FE har fået.

Fra direktiver og interne retningslinjer til FE-lov og CFCS-lov

FE har grundlæggende tre hovedopgaver:

- For det første er tjenesten Danmarks udenrigs- og militære efterretningstjeneste. Det betyder i praksis, at den fokuserer på forhold i udlandet, der har betydning for, hvordan Danmark kan føre sin udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt forhold, der i øvrigt kan udgøre en trussel mod Danmark og danske interesser.
- For det andet er FE en militær sikkerhedstjeneste. Dermed skal tjenesten beskytte Forsvarets personel, materiel og infrastruktur i både Danmark og udlandet mod diverse former for spionage, sabotage, terrorisme osv.
- For det tredje har FE også en hovedopgave med hensyn til at fungere som national sikkerhedsmyndighed på it-området. I denne egenskab skal FE som ansvarlig myndighed varsle om internettrusler på Forsvarsministeriets område, såkaldt MILCERT (*Military Computer Emergency Response Team*). Desuden skal FE være statslig varslingstjeneste for trusler på den civile del af internettet, såkaldt GovCERT (*Governmental Computer Emergency Response Team*).

Opgaverne på it-området er steget støt i de senere år. Det fik politikerne til i 2012 at samle funktionen som militær sikkerhedstjeneste på it-området med øvrige relevante statslige it-opgaver i et nyt Center for Cybersikkerhed (CFCS), som de placerede under FE. Siden vedtagelsen af Lov om Center for Cybersikkerhed i 2014 har aktiviteterne som civil og militær varslingstjeneste været betegnet som netsikkerhedstjeneste.

Ud over de tre hovedopgaver løser FE en række andre opgaver. Forligspartierne bag forsvarsaftalen for 2013-2017 har eksempelvis besluttet, at FE skal etablere en enhed til cyberoperationer, en såkaldt CNO-kapacitet (*Computer Network Operations*), der kan udføre militære operationer i cyberspace. Enheden skal både kunne beskytte egen it-infrastruktur og angribe en fjendtlig aktør gennem dennes digitale infrastruktur.

FE medvirker også ved den udlændingeretlige vurdering af, om udlændinge må anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed, ligesom tjenesten har opgaver med at sikre, at Danmark lever op til sine internationale forpligtelser til at forhindre ulovlig transport og fremstilling af masseødelæggelsesvåben.

Politikerne forankrer FE i dansk lov

Det er især i løbet af det seneste årti, at politikerne er begyndt at forankre FE's aktiviteter udtrykkeligt i dansk lovgivning:

- I perioden fra 1967 til 2001 var FE alene reguleret af Forsvarsministeriets administrative direktiver og interne retningslinjer.
- I februar 2001 indføjede Folketinget for første gang tjenesten i en lov, da politikerne vedtog forsvarsloven. Loven nævnte dog kun FE i en enkelt paragraf, § 13, så selv da var den lovbaserede regulering af tjenesten yderst beskeden. I 12 år udgjorde § 13 og den almindelige danske lovgivning, især grundloven og de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder princippet om saglig forvaltning, det samlede lovmæssige grundlag for FE's aktiviteter.
- I 2013 vedtog Folketinget den nye FE-lov. Det er i den forbindelse værd at hæfte sig ved to ting:
  - At FE's behandling af personoplysninger ikke var, og stadig ikke er, omfattet af bestemmelserne i persondataloven.
  - At retsplejeloven hverken dengang eller i dag gælder for FE's aktiviteter.

Det sidste hænger sammen med, at tjenestens aktiviteter er rettet mod forhold i udlandet. Derfor foretager FE som det klare udgangspunkt ikke målrettet indhentning af oplysninger mod danske statsborgere eller mod fysiske eller juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, se dog FE-lovens § 3, stk. 3, der er omtalt nedenfor. Det betyder i praksis, at FE som udgangspunkt ikke er forpligtet til og i de fleste tilfælde heller ikke vil kunne indhente en retskendelse, når tjenesten indhenter oplysninger om udlændinge, uanset om dette sker ved f.eks. aflytning af elektronisk kommunikation eller ved en anden form for indgreb i meddelelseshemmeligheden. I sin oprindelige form foreskrev forsvarslovens § 13 blot, at FE "er underlagt og virker under ansvar over for forsvarsministeren", og at tjenestens opgave er "at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder m.v. i udlandet".

Bestemmelsen anskueliggjorde, at tjenesten kunne behandle alle oplysninger, som den anså for at have betydning for sin opgaveløsning. Dog præciserede direktiver fra Forsvarsministeriet, at FE udelukkende og efter nærmere fastsatte regler kunne behandle oplysninger om personer, der hører hjemme i Danmark, i forbindelse med sikkerhedsgodkendelser. Formuleringen om, at tjenesten har til opgave at indsamle oplysninger om forhold i udlandet afspejlede samtidig den traditionelle fordeling af arbejdet mellem tjenesterne. Efter den skal Politiets Efterretningstjeneste (PET) fokusere på forhold i Danmark, mens FE koncentrerer sig om udlandet.

Folketinget udvidede FE's beføjelser efter internationale terrorangreb

Væksten i den internationale terrorisme førte imidlertid til ændringer i § 13. Efter terror-

angrebene i London i juli 2005 offentliggjorde en tværministeriel arbejdsgruppe i den såkaldte Bernstein-rapport fra oktober 2005 således en række konkrete anbefalinger til, hvordan indsatsen mod terrorisme kunne forbedres. To af anbefalingerne vedrørte FE's retlige rammer, og i juni 2006 vedtog Folketinget derfor to nye bestemmelser i forsvarslovens § 13.

Den første af de nye bestemmelser gav tjenesten en udtrykkelig beføjelse til, at den som led i sine almindelige aktiviteter i udlandet kunne medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark. Tjenesten kunne dog (endnu) ikke målrette sine aktiviteter mod danske statsborgere eller andre personer med ophold i Danmark, uanset at disse befandt sig i udlandet. FE måtte således kun medtage oplysninger, der ved en tilfældighed kom til FE's kendskab som led i tjenestens almindelige efterretningsaktiviteter rettet mod udlandet, dvs. som såkaldte tilfældighedsfund.

Den anden nye bestemmelse i § 13 gav FE beføjelse til at videregive oplysninger til PET, hvis FE skønnede, at det var nødvendigt for, at tjenesterne kunne varetage deres opgaver, uden at der skulle foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Formålet med den nye bestemmelse var at hjælpe tjenesterne til at kunne udveksle oplysninger hurtigere og mere smidigt. Hvis PET og FE inden denne lovændring ville udveksle oplysninger, krævede forvaltningsloven, at tjenesterne i hvert enkelt tilfælde vurderede, om det hensyn, som videregivelsen ville fremme, oversteg hensynet til at beskytte oplysninger, der kunne være fortrolige eller af rent privat karakter.

Mosul juli 2017 efter nedkæmpelse af fremmedkrigere

Lovændringer viste nye tilgange mod terror

Ændringerne i forsvarsloven i 2006 er interessante. De illustrerer nemlig to af de aspekter ved nyere tids efterretningsarbejde, herunder især bekæmpelse af terror, der har vist sig at have vidtrækkende konsekvenser for den måde, som efterretningstjenesterne opererer på, og derfor også den måde, deres aktiviteter reguleres på.

Ændringerne viste for det første, at effektiv bekæmpelse af moderne terrorisme i stor udstrækning har fået myndighederne og efterretningstjenesterne til at gøre op med den traditionelle opfattelse af, hvad der er eksterne og interne trusler mod staten. International terrorisme er ofte af grænseoverskridende karakter. Det betyder, at der både kan være personer og netværk i udlandet, der ønsker at gøre skade på danske mål og interesser i Danmark, og personer og netværk i Danmark, der ønsker at forrette skade i udlandet. En udenrigstjeneste som FE er derfor undertiden nødt til at behandle oplysninger om danskere og andre personer, der er hjemmehørende i Danmark, og arbejdet for at forebygge og bekæmpe terrorisme kræver derfor, at PET og FE samarbejder tæt og udveksler informationer.

Ændringerne i 2006 illustrerede for det andet, at myndighedernes bestræbelser på at bekæmpe terrorisme har ført til et grundlæggende skifte i, hvordan myndighederne forsøger at imødegå trusler mod statens sikkerhed. Karakteren og de mulige skadevirkninger af terrorisme kræver nemlig en meget tidlig indsats over for potentielle terrorister. Efterretningsarbejde har ofte karakter af at lægge puslespil, og effektiv forebyggelse af terrorisme kræver derfor, at myndighederne kan identificere de potentielle terrorister, inden de slår til. Hertil kræves bl.a. en grundig bearbejdning og analyse af efterretninger samt et meget tæt samarbejde mellem FE og PET.

FE-loven skabte klare rammer for tjenestens aktiviteter

Den 1. januar 2014 fik FE sit eget selvstændige lovgrundlag, da Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste trådte i kraft. Det primære formål med den nye lov var at give FE sit eget selvstændige lovgrundlag og dermed skabe klare rammer for tjenestens virksomhed samt styrke den eksterne kontrol med tjenesten. FE-loven er i stor udstrækning baseret på anbefalinger fra det såkaldte Wendler Pedersen-udvalg, der i februar 2012 afgav en større betænkning om PET og FE. Udvalget, der officielt blev betegnet Udvalget vedrørende Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester, blev nedsat tilbage i april 1998 i forlængelse af regeringsgrundlaget fra marts 1998, og udvalgets opgaver omfattede også FE, selv om dets primære fokus var PET.

FE-loven er interessant, fordi det nu klart fremgår, hvad der er tjenestens opgaver (§ 1), beføjelser med hensyn til at indsamle og indhente (§ 3), behandle (§§ 4-6) og videregive (§ 7) oplysninger. For så vidt angår indsamling og indhentning af oplysninger, er sondringen mellem netop indsamling og indhentning vigtig. For mens indsamling henvi-

ser til tilvejebringelse af oplysninger, der er åbne/offentligt tilgængelige, bruges termen indhentning om oplysninger, der er lukkede/ikke-offentligt tilgængelige. Den nye lov ændrede ikke på, at FE ikke direkte er omfattet af bestemmelserne i persondataloven, og tjenesten er også undtaget fra den nye lov fra 2017 om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger. Loven indebærer dog, at en række af persondatalovens bestemmelser gælder, når FE behandler og videregiver oplysninger om fysiske og juridiske personer, som hører hjemme i Danmark.

Folketinget udvidede i 2015 tjenestens beføjelser til at indhente oplysninger om fysiske personer, der hører hjemme i Danmark, men opholder sig i udlandet. Det skete, da Folketinget gav FE hjemmel til at foretage målrettet indhentning mod en sådan person, når der er "bestemte grunde til at formode, at den pågældende deltager i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en terrortrussel mod Danmark og danske interesser". Den nye bestemmelse er indsat i FE-lovens § 3, stk. 3.

Det fremgår af bestemmelsen, at tjenesten skal indhente en retskendelse, hvis indhentningen udgør et indgreb i den pågældende persons meddelelseshemmelighed. Typiske indgreb i meddelelseshemmeligheden er telefonaflytning, rumaflytning, indhentning af teleoplysninger og åbning af breve eller andre former for forsendelser. Det hører dog med til historien, at det indledende lovforslag ikke indeholdt et krav om retskendelse, og at dette krav efter alt at dømme kun fandt vej ind i FE-loven på grund af en ikke ubetydelig offentlig kritik af det oprindelige lovforslag.

Fremmedkrigere udfordrede FE's retsgrundlag

Politikernes baggrund for at udvide FE's beføjelser var især den øgede trafik af danske såkaldte fremmedkrigere, der i stigende grad var begyndt at rejse til konfliktzonerne i først og fremmest Mellemøsten for at tilslutte sig militante oprørsbevægelser og deltage i væbnede kamphandlinger. Tjenesterne havde i et stykke tid advaret om, at fremmedkrigerne udgjorde en alvorlig terrortrussel mod Danmark og danske interesser, fordi de ved at deltage i konflikterne kunne øge både deres evne og vilje til at begå terror.

Fremmedkrigerne udfordrede det eksisterende retsgrundlag, fordi det var vanskeligt for tjenesterne at iværksætte målrettede indsatser mod danskere i udlandet, når det endnu var uklart, om de pågældende personer havde i sinde at begå alvorlige, strafbare forhold. FE var umiddelbart afskåret fra at målrette sin indhentning mod personer hjemmehørende i Danmark, idet tjenesten kun af egen drift kunne behandle sådanne oplysninger, hvis de var indhentet eller tilgået tjenesten som tilfældighedsfund. FE kunne dog gå målrettet efter en dansk fremmedkriger, hvis der forelå en anmodning fra PET, der forinden havde indhentet en retskendelse.

PET er imidlertid underlagt retsplejelovens regler, så tjenesten skal godtgøre, at et målrettet indgreb i meddelelseshemmeligheden er af afgørende betydning for efterforskningen af et alvorligt strafbart forhold. Det forhold, at en person, der tager til en konfliktzone, har haft kontakt til radikaliserede miljøer i Danmark er ikke nødvendigvis nok til, at retsplejelovens mistankekrav er opfyldt. Hertil kommer, at PET's praktiske muligheder for at overvåge en person, der opholder sig i et konfliktområde i udlandet, kan være begrænsede af teknologiske og kommunikationsmæssige årsager.

Konsekvensen var, at tjenesterne i stor udstrækning var afskåret fra målrettet at overvåge en person, der kunne udgøre en alvorlig trussel mod dansk sikkerhed, hvis personen, der hørte hjemme i Danmark, opholdt sig i udlandet. Den nye bestemmelse giver FE beføjelse til at gennemføre målrettet indhentning mod de pågældende danskere og det ofte på et tidligere stadium, end retsplejeloven giver PET adgang til. De vide rammer for videregivelse af oplysninger mellem FE og PET (se mere nedenfor) sikrer nu, at tjenesterne på dette område kan indgå i et endnu tættere samarbejde om at imødegå terrortrusler mod Danmarks sikkerhed.

Fænomenet fremmedkrigere illustrerer endnu engang, at sondringen mellem indre og ydre sikkerhed gradvist er eroderet, og at myndighederne stærkt betoner, at terrortruslen mod Danmark kræver en forebyggende og meget tidlig indsats. Det viser også, at det er meget vigtigt, at FE og PET arbejder effektivt sammen.

Folketinget gav FE adgang til flere oplysninger

I maj 2017 besluttede Folketinget, at told- og skatteforvaltningen skal videregive oplysninger om passagerer og besætning på fly til FE, hvis oplysningerne må anses for at have betydning for tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet, og oplysningerne vedrører personer, der ikke er danske statsborgere. Det kan være relevant for FE at få adgang til oplysninger om visse personers rejser til og fra Danmark, da de kan afsløre noget om fremmede magters eventuelle justeringer af gældende politikker, afdækning af nye interesseområder eller opprioritering af andre områder. Det er værd at bemærke, at denne lovændring ikke kun omfatter terror, men alle FE's opgaver.

Den nye bestemmelse vedrører som nævnt ikke oplysninger om danske statsborgere, og den forudsætter, at FE uden unødigt ophold sletter eventuelle oplysninger om danske statsborgere, som FE får kendskab til.

Folketinget har også ved en lovændring i maj 2017 øget begge efterretningstjenesters beføjelser til at indhente oplysninger om en udlænding fra relevante registre og systemer hos udlændingemyndigheder uden samtykke fra den pågældende udlænding.

FE har fortsat vide rammer for behandling af personoplysninger

En ting er, hvilke oplysninger FE kan indhente. Noget andet er, hvad FE kan gøre med oplysningerne. FE-lovens regler om tjenestens interne behandling af oplysninger regulerer udelukkende, hvordan FE skal behandle oplysninger om fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark. FE's behandling af oplysninger om andre personer, altså personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark, er bortset fra de almindelige saglighedskriterier derfor ikke reguleret.

Størst interesse er der for reguleringen af behandling af oplysninger om fysiske personer. Her er FE-loven interessant derved, at tjenestens behandling af oplysninger nu er omfattet af udvalgte dele af persondataloven. Det drejer sig om de regler i persondataloven, der vedrører almindelige dataretlige begreber, god skik for databehandling, herunder saglighed og proportionalitet, og behandlingssikkerhed.

Flere hensyn tilsiger, at tjenesten ikke i samme omfang som andre offentlige myndigheder bør være omfattet af den almindelige lovgivning om persondata. Det gælder hensynet til FE's muligheder for at behandle meget sensitive oplysninger, hensynet til fortrolighed og det forhold, at FE ofte kan have svært ved at vurdere, om en oplysning kan have betydning for eksempelvis terrorbekæmpelse, når FE indsamler eller indhenter oplysningen. En given oplysning kan således senere vise sig, at være en af de brikker, der mangler i det puslespil, som en efterretningstjenestes arbejde som nævnt ofte har karakter af.

Det fremgår i øvrigt af FE-loven, at FE kan behandle alle oplysninger om personer, der er hjemmehørende i Danmark, hvis disse personer enten giver deres samtykke, eller hvis det i øvrigt må anses for at være af betydning for, at tjenesten kan varetage sine opgaver. Udgangspunktet er altså, at FE kan behandle alle de oplysninger, FE har indsamlet eller indhentet, hvis det er sagligt begrundet i forhold til tjenestens opgaver. Det vil sige, at FE mere konkret skal formode, at de oplysninger, som tjenesten ønsker at behandle, vil have betydning for, at FE kan varetage sine efterretningsmæssige opgaver.

Persondataloven gælder, når FE bearbejder rådata

Særlige forhold gør sig gældende for såkaldte rådata. Den teknologiske udvikling har bevirket, at FE ved elektronisk indhentning (SIGINT) kan indhente meget store mængder af information. Men da den indhentede information endnu ikke er behandlet, når den indhentes, betegnes den som rådata. En væsentlig og særlig vigtig opgave for FE er at opdage nye trusler, og det er kendetegnende for denne opgave, at målene for indhentningen ikke på forhånd er veldefinerede.

At opdage sådanne nye trusler kræver, at FE kan søge bredt, og det er derfor nødvendigt, at FE indhenter meget store mængder af data. På den måde kan FE opdage særlige og nye mønstre i forbindelse med personer og netværk, der ikke tidligere har været i myn-

dighedernes søgelys. Indhentningen af rådata er et værdifuldt værktøj til at bekæmpe f.eks. terrorisme og truslen fra fremmede stater. Det er ikke muligt på forhånd at vide, hvad rådata indeholder. Det vil sige, at FE skal bearbejde oplysningerne i en række tekniske processer, herunder f.eks. dekryptering, for at nuller og ettaller kan omsættes til læsbar tekst, der derpå eventuelt skal oversættes eller på anden måde bearbejdes.

Persondatalovens definition af databehandling gælder i princippet for rådata, men FE skal i den praktiske administration af reglerne tage hensyn til den særlige karakter, som dataene har. Det betyder konkret, at FE kun skal bruge de pågældende regler om behandling af data, når FE bearbejder og behandler dataene. Det bemærkes i den forbindelse, at FE ikke må søge målrettet i rådata efter "i Danmark hjemmehørende personer", medmindre FE forinden har indhentet en kendelse eller har modtaget en anmodning herom fra PET.

Særlige krav når FE videregiver oplysninger til andre end PET

FE-loven regulerer også videregivelse af oplysninger, og den sondrer her mellem videregivelse til henholdsvis PET og videregivelse til andre danske og udenlandske myndigheder. Tjenestens adgang til at videregive oplysninger til PET er særlig vidtgående, da det anses som særlig vigtigt, at tjenesterne på en nem og smidig måde kan udveksle oplysninger for at afværge trusler mod Danmark. Hvis FE vil videregive oplysninger om fysiske personer hjemmehørende i Danmark til andre danske myndigheder end PET eller udenlandske myndigheder og partnertjenester, kræver det to ting.

Dels skal betingelserne for FE's interne behandling af oplysningerne være opfyldt, og dels skal FE overholde principperne i persondataloven om særlige personlige forhold og forhold vedrørende race, etnicitet, politisk og religiøst tilhørsforhold osv. FE skal desuden anse det for forsvarligt at videregive oplysningerne. Det betyder, at FE skal afveje alle foreliggende omstændigheder, herunder oplysningernes indhold, formålet med at videregive oplysningerne og eventuelle skadevirkninger for den eller de personer, som oplysningerne vedrører.

FE-loven giver også FE mulighed for at videregive rådata til udenlandske samarbejdspartnere, hvis FE skønner det nødvendigt, og hvis FE har vurderet, at det ikke vil være forbundet med en risiko for tortur eller anden umenneskelig behandling.

Vestlige efterretningstjenesters gensidige, internationale udveksling af rådata har været genstand for massiv offentlig opmærksomhed, og ikke så lidt kritik, siden den tidligere amerikanske efterretningsmedarbejder Edward Snowden afslørede omfattende amerikanske programmer for masseindhentning af oplysninger og et internationalt samarbejde om gensidig udveksling af information.

Center for Cybersikkerhed på Østerbro i København

Lov placerede Center for Cybersikkerhed under FE

Regeringen oprettede i december 2012 Center for Cybersikkerhed (CFCS), der som en del af FE skal beskytte det danske samfund mod cyberangreb. Oprettelsen af centeret var en naturlig konsekvens af samfundets stigende afhængighed af en velfungerende og sikker it-infrastruktur og fremkomsten af flere og anderledes former for trusler i cyberspace. De senere år har der været en voldsom vækst i it-baseret spionage, tyveri af intellektuel ejendom via internettet og diverse former for hacking.

Regeringen begrundede beslutningen om at placere CFCS som en del af FE med et ønske om at optimere udnyttelse af de samlede ressourcer og opnå synergi, fordi CFCS kunne trække på FE's erfaringer og viden på cyberområdet samt tjenestens adgang til udenlandske efterretninger om trusler i cyberspace. Beslutningen blev dog udsat for en del kritik.

CFCS har følgende hovedopgaver:

- At være Danmarks samlede netsikkerhedstjeneste på både det civile og militære område.
- At være Danmarks nationale it-sikkerhedsmyndighed. Det betyder bl.a., at centeret skal understøtte sikkerheden i den informationsrelaterede og teknologiske infra-

struktur, også betegnet IKT-infrastruktur, som væsentlige samfundsorganer og funktioner bruger.
- At føre tilsyn med informationssikkerhed for udbydere af offentlige net og tjenester.

Lov om Center for Cybersikkerhed fra juni 2014 regulerer CFCS' aktiviteter og virksomhed. Den gav centeret et samlet lovgrundlag og styrkede dets muligheder for at beskytte Danmark mod cybertrusler. Loven førte som tidligere nævnt også til, at centerets aktiviteter som civil og militær varslingstjeneste nu betegnes som netsikkerhedstjeneste. Indtil CFCS-loven trådte i kraft, var virksomheden som civil varslingstjeneste navnlig reguleret af den såkaldte GovCERT-lov fra 2011.

Det mest interessante er CFCS' beføjelser til at iværksætte indgreb i meddelelseshemmeligheden uden retskendelse (§§ 4-7), at behandle personoplysninger (§§ 9-14) og at videregive data, der stammer fra indgreb i meddelelseshemmeligheden (§ 16).

CFCS må lave indgreb uden retskendelser

CFCS-loven giver centeret beføjelse til at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden uden retskendelse på netværk hos myndigheder og virksomheder, der er tilsluttet dets netsikkerhedstjeneste, eller som konkret giver samtykke til centerets behandling af data. Selv om visse indgreb vil være baseret på samtykke fra den konkrete myndighed eller virksomhed, kan FE også foretage indgreb uden samtykke. Lovgivers begrundelse for at undtage sådanne indgreb fra det almindelige krav om retskendelse i grundlovens § 72 er, at indgrebet både kan være nødvendigt og proportionalt. CFCS skal indhente samtykke til behandlingen, hvis CFCS foretager indgreb i meddelelseshemmeligheden hos myndigheder og virksomheder, der kun på midlertidig basis tilslutter sig netsikkerhedstjenesten, eller som kun stiller et informationssystem til rådighed, for at CFCS kan undersøge en sikkerhedshændelse. Desuden skal indgrebet bidrage væsentligt til at sikre IKT-infrastruktur, som samfundsvigtige funktioner er afhængige af.

Juridiske rammer for CFCS' behandling af oplysninger

Et andet interessant aspekt vedrører centerets principper for behandling af personoplysninger. Da CFCS er en del af FE, er dets virksomhed undtaget fra både persondataloven og den nye retshåndhævelseslov, men CFCS-loven bestemmer, at en række af de centrale principper fra persondataloven skal gælde for centerets virksomhed. Det fremgår bl.a. af loven, at centeret kun må indsamle oplysninger, hvis det er sagligt begrundet, og at centerets efterfølgende behandling af oplysningerne skal være forenelig med de pågældende formål.

Det fremgår også, at behandlingen af personoplysninger skal være relevant og tilstrækkelig og ikke må omfatte mere, end hvad CFCS skal bruge for at opfylde de formål, som CFCS har indsamlet og senere behandlet oplysningerne til. Centeret må altså ikke be-

handle flere personoplysninger, end hvad der er nødvendigt for at løse den konkrete opgave. Loven opererer med persondatalovens principper for, hvornår myndigheden må behandle personoplysninger, og dennes tredelte sondring mellem henholdsvis almindelige personoplysninger (identifikationsnumre, økonomiske forhold, kundeforhold osv.), oplysninger om personers rent private forhold (race, etnicitet, politisk tilhørsforhold, helbredsforhold, seksuelle forhold osv.) og oplysninger om andre rent private forhold, der kan være følsomme (strafbare forhold, særlige sociale forhold osv.).

CFCS må videregive data på visse betingelser

Det sidste aspekt ved den nye CFCS-lov, der skal berøres her, vedrører videregivelse af data, som centeret har behandlet på baggrund af indgreb i meddelelseshemmeligheden. Adgangen til at videregive data afhænger af, om CFCS har indhentet de pågældende data fra netsikkerhedstjenesten på det civile eller militære område. CFCS-loven regulerer ikke centerets videregivelse af data fra det militære område, men det følger af retningslinjer udstedt af Forsvarsministeriet, at videregivelse af sådan data skal være nødvendig for at understøtte et højt informationsniveau og skal ske med udtrykkeligt angivne saglige formål.

Videregivelse af data fra det civile område er reguleret i CFCS-loven, der sondrer mellem videregivelse af henholdsvis pakkedata og trafikdata. Mens betegnelsen pakkedata dækker over indhold af kommunikation, henviser trafikdata til data, der vedrører transmissionen af pakkedata. Pakkedata er genstand for en højere grad af beskyttelse end trafikdata. Loven foreskriver, at CFCS kan videregive både pakke- og trafikdata til politiet, hvis det har en begrundet mistanke om en sikkerhedshændelse. CFCS kan således videregive alle relevante oplysninger til politiet i de tilfælde, hvor det kan være relevant for politiet at indlede en strafferetlig efterforskning. Er der tale om andre myndigheder end politiet, kan centeret derimod kun videregive trafikdata. Videregivelse vil i så fald være betinget af, at der er en begrundet mistanke om en sikkerhedshændelse, og at videregivelsen er nødvendig for at udføre netsikkerhedstjenestens opgaver.

CFCS' placering ved FE betyder ikke, at det står centeret frit for at udveksle oplysninger med andre dele af FE, herunder til den efterretningsmæssige produktion. Det fremgår nemlig af retningslinjer udstedt af Forsvarsministeriet, at CFCS kun må udveksle data med andre dele af FE, hvis udvekslingen er nødvendig for at understøtte et højt informationssikkerhedsniveau, og hvis formålene med udvekslingen er udtrykkeligt angivne og saglige.

Politikerne skærper kontrollen med FE

Karakteren af ekstern kontrol med efterretningstjenesterne har været diskuteret i årtier, og det er velkendt, at kontrollen undertiden er blevet kritiseret for at være utilstrækkelig. Indtil vedtagelsen af FE-loven i 2013 var FE underlagt kontrol af henholdsvis Forsvarsministeriet, Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, det såkaldte Wam-

berg-udvalg, Folketingets Ombudsmand samt budgetmæssig kontrol af Rigsrevisionen.

Størst interesse har der været om Wamberg-udvalget, som Folketinget oprettede i 1964 for at føre tilsyn og kontrol med, hvordan PET registrerede og videregav oplysninger. Udvalget, der var opkaldt efter sin første formand, bestod af fire medlemmer, som udøvede deres funktion i fuld uafhængighed. I 1978 begyndte udvalget også at føre tilsyn med FE. Det betød i praksis, at udvalget skulle kontrollere tre ting:

- at FE kun behandlede de oplysninger, der var nødvendige for, at tjenesten kunne løse sine opgaver,
- at FE behandlede oplysninger i overensstemmelse med de eksisterende retningslinjer,
- at FE indrettede sin interne kontrol på en måde, der gjorde kontrollen effektiv.

Wamberg-udvalget skulle bl.a. påse, at FE ikke registrerede oplysninger alene på grund af danske statsborgeres lovlige politiske virksomhed. Indtil 2006, hvor FE som tidligere nævnt fik mulighed for at medtage oplysninger om danskere i udlandet, der var tilgået tjenesten som tilfældighedsfund, førte Wamberg-udvalget først og fremmest kontrol med, hvordan FE behandlede personoplysninger i sager om sikkerhedsgodkendelser og militær sikkerhed. Udvalget mødtes fire til fem gange om året hos FE for at gennemgå de sager, det skulle godkende, og for at foretage stikprøvekontrol. Udvalget offentliggjorde en årlig redegørelse for sit tilsyn med PET og FE.

Nyt tilsyn styrker den eksterne kontrol med FE

Wamberg-udvalget blev den 1. januar 2014 erstattet af et nyt tilsyn, Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET), der udøver uafhængig ekstern kontrol med både PET og FE. Det nye tilsyn har styrket den eksterne kontrol med tjenestens aktiviteter mærkbart. Det indebærer tilsyn med, at FE behandler oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer efter lovgivningen. Det gælder bl.a. tjenestens indsamling og indhentning af oplysninger, den interne behandling af oplysninger, videregivelse af oplysninger til udenlandske samarbejdspartnere, tværgående operationer med PET og søgninger i rådata.

Tilsynet består af fem medlemmer, hvoraf formanden skal være en landsdommer, og det får hjælp af et sekretariat, der alene er undergivet instruktion fra tilsynet. Tilsynet afgør selv, hvor intens dets kontrol skal være, herunder om kontrollen skal være fuldstændig eller stikprøvevis, og om der er behov for at prioritere særlige områder.

Tilsynet kan både behandle konkrete klager og tage sager op af egen drift, og det kan kræve indsigt i enhver relevant oplysning og alt relevant materiale. Det har adgang til FE's lokaliteter og it-systemer uden retskendelse. Tilsynet kan som led i sin generelle virksomhed afgive en udtalelse til FE, og det skal underrette forsvarsministeren om forhold, som det mener, at ministeren bør have kendskab til.

Tilsynet med Efterretningstjenesternes rapporter om FE 2014-16

Tilsynet prioriterer selv sin kontrol og offentliggør den

Tilsynet afgiver hvert år en redegørelse til ministeren om sin generelle virksomhed i det forgangne år. Redegørelsen offentliggøres og indeholder generel information om karakteren af tilsynet og eventuelle forhold, som tilsynet har valgt at prioritere. Redegørelsen kan også rumme oplysninger om, i hvor høj grad FE behandler sine oplysninger i overensstemmelse med loven.

Tilsynet har siden sin oprettelse afgivet tre årsredegørelser om FE's virksomhed (vedrørende 2014, 2015 og 2016). Den seneste redegørelse fra 2016 vidner om, at tilsynet nøje overvejer, hvordan det skal foretage sit tilsyn. Det fremgår således, at det i 2016 prioriterede sine kontrolområder ud fra "en risiko- og væsentlighedsvurdering af, hvilke områder der må forventes at volde særlige problemer". Det fremgår også af redegørelsen for 2016, at tilsynet har "gennemført omfattende og intensive kontroller med FE's behandling af oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer". Selv om tilsynets kontrol viste, at tjenesten generelt følger lovgivningens bestemmelser, var der også plads til forbedring på nogle områder, især ved søgninger i rådata.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne fører også tilsyn med CFCS. Det gælder bl.a. centerets indgreb i meddelelseshemmeligheden, dets behandling af oplysninger om fysiske personer, dets analyse, videregivelse og sletning af data og krav til sikkerheden, når centeret behandler personoplysninger. Den konkrete kontrol og rammerne herfor, herunder tilsynets muligheder for at reagere, minder om tilsynets kontrol med FE. Tilsynet udarbejder også en årlig redegørelse om sit tilsyn med CFCS, som offentliggøres. Tilsynet har indtil nu udarbejdet redegørelser for henholdsvis 2014-15 og 2016. I den seneste redegørelse fra 2016 konkluderes det, at centerets behandling af personoplysninger i 2016 har overholdt lovgivningens bestemmelser på de områder, der har været omfattet

af tilsynets kontrol. Redegørelsen viser dog også, at centeret ikke fuldt ud har levet op til de sikkerhedstekniske krav, som følger af CFCS-loven.

Politikere i Kontroludvalget får indblik i FE's aktiviteter

Folketinget udøver også parlamentarisk kontrol med FE. I 1988 blev Wamberg-udvalgets kontrol således suppleret med et særligt parlamentarisk udvalg vedrørende efterretningstjenester, i daglig tale Kontroludvalget, som har fået omfattende indblik i tjenesternes arbejde. Udvalgets forhold er reguleret i lov om etablering af et udvalg om Forsvarets og politiets efterretningstjenester (kontroludvalgsloven). Udvalget består af fem folketingsmedlemmer, som de fem største partier i Folketinget udpeger, og tjenesterne skal orientere udvalget om de generelle retningslinjer for tjenesternes virksomhed og om væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter eller udenrigspolitiske spørgsmål af betydning for deres virksomhed. Udvalget har på grund af karakteren af de oplysninger, som det modtager, tavshedspligt om, hvad det erfarer. Det kan afgive en årlig beretning til Folketinget og herudover give sin mening til kende over for regeringen.

Folketinget styrkede den parlamentariske kontrol med FE ved en ændring af kontroludvalgsloven, der blev vedtaget i forbindelse med vedtagelsen af FE-loven (og PET-loven) i 2013. Derefter fik Kontroludvalget øget indsigt i tjenesternes virksomhed. Ændringerne har bl.a. betydet, at regeringen skal underrette Kontroludvalget, hvis tjenesterne ikke følger en henstilling fra TET, ligesom udpegning af medlemmer til TET, med undtagelse af formanden, sker efter drøftelse med udvalget.

Styrket retsgrundlag og kontrol åbner FE for omverdenen

Dette kapitel har vist, at Folketinget markant har styrket såvel det lovbaserede grundlag for FE's aktiviteter som den eksterne kontrol med tjenesten i løbet af det seneste årti. Især FE-loven har haft stor betydning, og det er næppe for meget at tale om en tid før og en tid efter vedtagelsen af denne lov. FE er på relativt få år gået fra at være en institution, der levede mere eller mindre i det skjulte, og som kun var underlagt særdeles begrænset lovgivning, til i dag at være en langt mere synlig tjeneste. Den har sin egen selvstændige lov, der foreskriver, hvordan tjenesten må agere over for personer hjemmehørende i Danmark, og hvordan tjenesten skal kontrolleres.

FE har samtidig fået tillagt stadig flere beføjelser og kan nu også gå målrettet efter danskere, der opholder sig i udlandet, under forudsætning af at en række særlige betingelser er opfyldt. De øgede beføjelser er kommet, i takt med at de historisk set klare sondringer mellem ekstern og intern sikkerhed er blevet vanskeligere at opretholde som følge af det ændrede trusselsbillede. Det er også interessant at notere sig, at de nye beføjelser er blevet modsvaret af en langt mere omfattende ekstern kontrol via det nye Tilsyn med Efterretningstjenesterne.

Vedtagelsen af en selvstændig lov, der regulerer Center for Cybersikkerhed, og beslutningen om at lade det nye tilsyn kontrollere centerets aktiviteter underbygger indtrykket af, at politikerne i stigende grad vil sikre, at FE's samlede aktiviteter reguleres ved lov og kontrolleres effektivt.

Den stærkere retlige forankring af tjenestens aktiviteter har imidlertid også i sig selv både demokratiske og organisatoriske konsekvenser. På de indre linjer har den øgede retlige regulering bl.a. betydet, at FE som andre dele af Forsvaret har fået et øget fokus på jura og proces, hvilket også har betydet, at der er etableret en selvstændig juridisk afdeling i FE med betydeligt flere jurister end tidligere.

Et mere åbent FE øger den folkelige opbakning

Set med demokratiske briller har den øgede retlige regulering gjort FE mere transparent. Det betyder bl.a., at samfundet har fået langt større indblik i, hvordan tjenesten må agere, og derfor også nu langt bedre kan diskutere og, om nødvendigt, ændre de retlige vilkår for tjenestens aktiviteter. FE og tjenestens aktiviteter er derfor nu i højere grad til "politisk forhandling". Etableringen af det nye tilsyn betyder også, at samfundet kan få meningsfuld indsigt i, om FE i praksis opererer inden for de rammer, som politikerne har udstukket. Det spiller i sagens natur også ind på den politiske debat om behovet for at revurdere det retlige grundlag for tjenestens virke.

Den øgede retlige regulering og det skærpede tilsyn med FE bidrager til at legitimere tjenesten i forhold til omverdenen og samfundet. Den øgede gennemsigtighed signalerer, at FE er en moderne organisation, som ikke længere i samme omfang holder sine aktiviteter skjult for omverdenen, og som nu hviler på et grundlag, der har været genstand for en fyldestgørende demokratisk forhandling. Det styrker den folkelige opbakning. Det mere synlige retsgrundlag og tilsynets offentlige, årlige redegørelser er med til at mindske risikoen for, at der dannes myter om, hvad tjenesten egentlig må, og hvad den konkret foretager sig. Dette skaber også legitimitet.

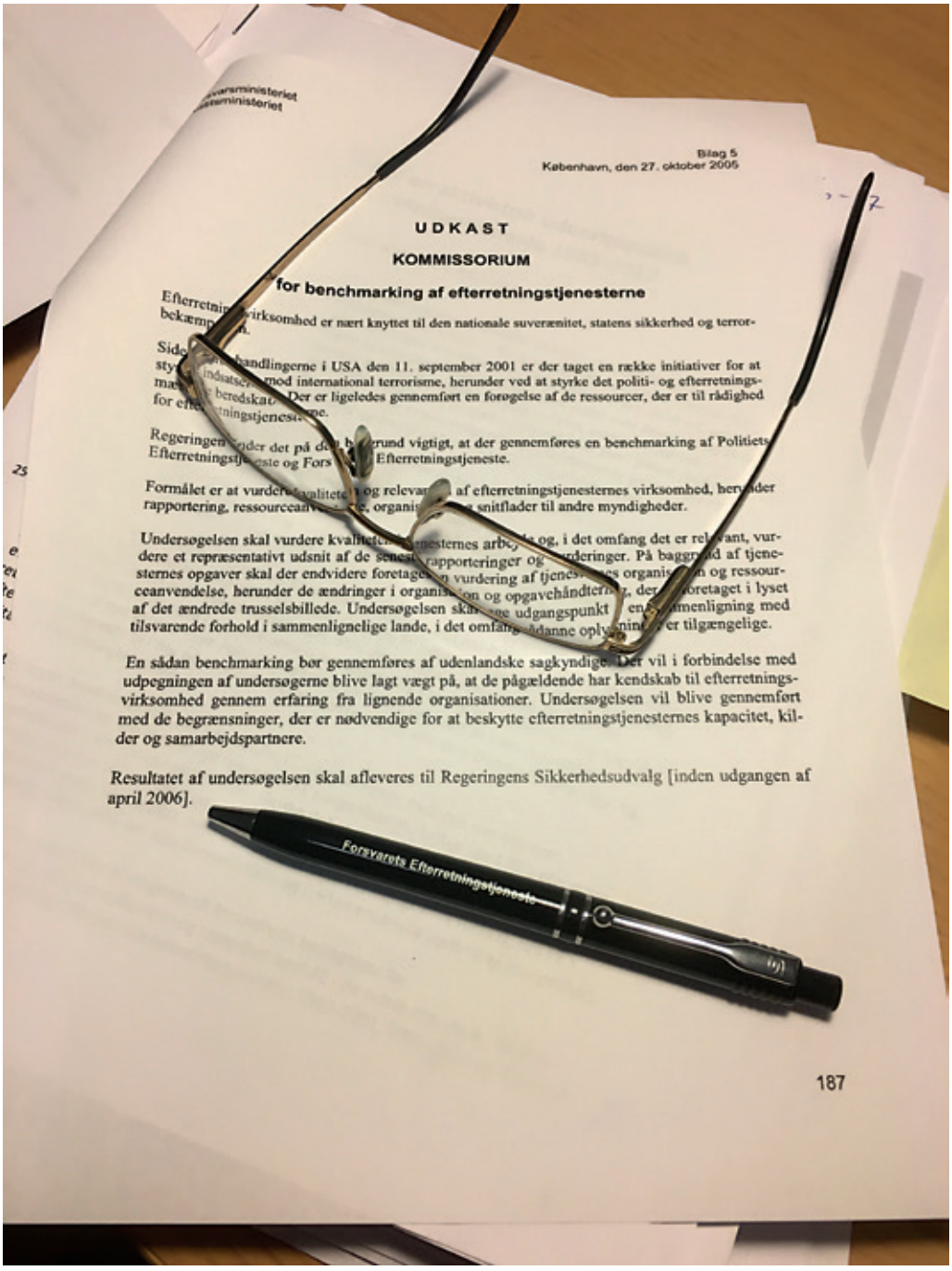
Udviklingen af FE's retlige grundlag er en vigtig del af den samlede fortælling om tjenestens første 50 år. Dels fordi den anskueliggør, hvad tjenesten har måttet foretage sig i den forgangne tid, og dels fordi den illustrerer, hvordan tjenestens forhold til samfundet har udviklet sig. Når alt kommer til alt, har både samfundet og tjenesten nemlig en langsigtet interesse i, at tjenestens aktiviteter ikke blot hviler på et solidt retsgrundlag, men så vidt muligt også er omgivet af åbenhed.

Vil fremtiden give efterretningstjenesterne flere beføjelser?

Kapitlet åbnede med den observation, at reguleringen af FE er et resultat af politikernes forsøg på at balancere mellem hensyn og prioriteter, der ofte er modsatrettede, og at den konkrete afvejning vil ændre sig i takt med ændringer i de politiske prioriteringer

og forandringer i trusselsbilledet. Set i det lys er det derfor også oplagt, at reguleringen af FE vil fortsætte med at ændre sig i takt med udviklingen. Det kan bl.a. ikke udelukkes, at den teknologiske udvikling atter vil kræve en udvidelse af tjenestens beføjelser. På samme måde er det en mulighed, at eventuelle forandringer i befolkningens prioritering af informationsfrihed over for hensynet til statens sikkerhed vil kunne kræve det modsatte.

Det kan heller ikke afvises, at den nationale danske regulering af FE inden for en overskuelig fremtid vil blive suppleret af markant mere intensiv international regulering end tilfældet har været i tjenestens første 50 år. Der vil i så fald kunne være tale om en mulig udvikling i den form for regulering, der udgår fra EU's institutioner og/eller den europæiske menneskerettighedskonvention.


Bilag 5
København, den 27. oktober 2005
UDKAST
KOMMISSORIUM
for benchmarking af efterretningstjenesterne
Forsvarets Efterretningstjeneste
187

Danmark vælger en aktivistisk udenrigspolitik Forsvarets Efterretningstjeneste 1989-2017

Ph.d Kristian Søby Kristensen & ph.d. Jens Ringsmose

> *[…] danske soldater og politifolk deltager i fredsskabende og fredsbevarende aktioner. I Kosovo. I Afghanistan. I Irak. I Darfur. Og i andre af verdens brændpunkter. De danskere, vi har sendt ud, gør en dygtig og engageret indsats. Vi kan være stolte over deres bidrag til at bevæge verden i den rigtige retning.[…] Vore soldater i Irak yder en prisværdig indsats med at hjælpe irakerne til at leve i frihed, fred og fremgang. Det er et vanskeligt arbejde. For fanatiske grupper prøver med terror og trusler at blokere vejen frem til demokrati.*
>
> Statsminister Anders Fogh Rasmussens nytårstale 2006.

Afslutningen på den kolde krig ændrede ikke kun international politik. Omvæltningerne ændrede også de betingelser, som vestlige efterretningstjenester skulle arbejde under, og skabte radikal usikkerhed om deres opgaver, måske endda om deres eksistensberettigelse. I årene umiddelbart efter Berlinmurens fald blev det dog hurtigt klart, at der fortsat var behov for efterretningsarbejde, men på nye måder.

Dette kapitel viser, hvordan Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) har forandret sig for at håndtere nye opgaver i en ny sikkerhedspolitisk situation. Også for FE betød afslutningen på den kolde krig radikal transformation og to fundamentale skift. Som det danske forsvar skulle den danske efterretningstjeneste nu også i en mere aktiv udenrigspolitik gå out of area med nye opgaver, der rettede sig mod nye aktører i nye regioner. Samtidig gik FE fra primært at være en militær efterretningstjeneste til i dag at være Danmarks udenrigs- og militære efterretningstjeneste.

Kapitlet spørger, hvad de to skift har betydet for FE, og diskuterer, hvordan nye opgaver, informationsstrømme og nye kunder har forandret FE's organisation, kultur samt FE's placering som vidensproducent i den danske sikkerhedspolitiske debat og beslutningsproces. Kapitlet fortæller dermed, hvordan FE har udviklet sig. Det er ikke kapitlets ærinde at diskutere, om den udvikling burde have været anderledes, om FE prioriterer opgaver rigtigt eller forkert, om FE's beføjelser er tilstrækkelige, eller om den demokratiske og parlamentariske kontrol er mangelfuld.

Indledningen rummer et kort rids af de generelt forandrede betingelser for efterretningsvirksomhed, som har udfordret og forandret også FE i de sidste mange år. På den baggrund er resten af kapitlet delt op i tre historiske perioder: 1989-2001, 2001-14 og 2014-17. De rummer tre internationale begivenheder, som er centrale for FE's udvikling: Murens fald i 1989, terrorangrebene den 11. september 2001 og Ruslands intervention i Ukraine 2014. Kapitlet fortæller, hvordan FE har forsøgt at håndtere disse begivenheder, og hvordan de har forandret dansk efterretningsvirksomhed. Udgangspunktet er et foranderligt, geografisk fokus og et fokus, der er strategisk og politisk frem for primært militært.

Den akademiske og journalistiske litteratur såvel som anden offentlig viden om FE er af indlysende årsager yderst sparsom. Det gælder i særdeleshed for den efterhånden lange periode efter den kolde krig. Kapitlet baserer sig derfor primært på interviews med personer inden for såvel som uden for FE, der har kendskab til efterretningstjenestens virke og udvikling. Interviewene er anonymiserede for at give størst mulig frihed til respondenterne, som i øvrigt skal have mange tak for deres tid og viden. Den store afhængighed af anonymiserede interviews medfører en række metodiske udfordringer. Der er dog ikke noget godt alternativ, hvis man vil give et bud på FE's nyere historie.

Efter Murens fald ændrede efterretningsbehovet sig

For FE, som for mange andre vestlige efterretningstjenester, betød afslutningen af den kolde krig omfattende og fundamentale udfordringer. Det følgende afsnit gør derfor to ting. Først beskriver det kort efterretningsvirksomhedens særlige kendetegn. Herefter udfolder det de generelle udfordringer, som også den danske efterretningstjeneste har skullet forholde sig til efter Murens fald, og som har gjort FE til det, organisationen er i dag.

Den grundlæggende opgave for en efterretningstjeneste, nemlig at finde og analysere data, der kan medvirke til at skabe det bedst mulige sikkerhedspolitiske beslutningsgrundlag for landets politikere, har efter den kolde krig ændret sig totalt. Den svenske efterretningsforsker Wilhelm Agrell beskriver forandringen som at gå fra en verdensorden til en verdensuorden. For FE var det en stor opgave. Tjenesten skulle skifte fra et vedvarende, militært og i over 40 år stadig mere specialiseret fokus på den militære trussel, som én sikkerhedspolitisk aktør udgjorde mod Danmark, til at skabe viden i en uordentlig og uforudsigelig verden befolket af mange forskellige aktører.

Efterretningsarbejde foregår i kredsløb

Efterretningsvirksomhed beskrives ofte som et kredsløb. Det gør FE selv i sin seneste beretning, og det gør den internationale akademiske litteratur også. Kredsløbet kan beskrives forskelligt, men begynder ofte med, at efterretningstjenestens kunder efterspørger viden, f.eks. om sovjetiske militære styrker, irakiske masseødelæggelsesvåben eller Talibans organisering i Helmand-provinsen i Afghanistan. Herfra følger det egentlige

efterretningsarbejde, som altså kan ses som et kredsløb. FE bryder i sin egen beskrivelse dette kredsløb ned i målretning, indhentning, filtrering, udvælgelse og bearbejdning samt endelig analyse. På baggrund af det interne kredsløb og analysens konklusion rapporterer efterretningstjenesten sin viden til kunderne. Kredsløbet fortsætter med nye behov og ønsker, der fører til, at efterretningstjenesten omprioriterer sin produktion af viden osv.

Den afgørende forskel på efterretningstjenester som FE og de fleste andre vidensproducerende organisationer er, at FE er bemyndiget til, kort sagt, at stjæle viden fra andre. Indhentning af viden om andre aktører kan foregå på mange forskellige måder, fra en simpel Google-søgning over hemmelig viden modtaget fra partnere til forskellige former for overvågning og fysisk indhentning via kilder.

FE's kunder efterspørger tre typer af viden

Overordnet kan man dele efterretningstjenesternes viden op i tre former. Beskrivende, forudsigende og tidskritisk viden.

Et godt eksempel på det første er, hvordan Rusland har udviklet sine militære kapaciteter i det danske nærområde, som FE de seneste år har gjort en del ud af at beskrive, bl.a. i sin offentlige *Efterretningsmæssig Risikovurdering*.

Samme sted vover FE for det andet en forudsigelse: Udviklingen i russiske militære kapaciteter betyder ikke, at russerne er villige til en egentlig militær konfrontation. Store dele af FE's hemmelige viden har formodentlig samme karakter: FE beskriver en strategisk udvikling og vurderer sandsynligheden for fremtidige udfald af større eller mindre betydning for danske nationale interesser.

Endelig spiller FE's viden en væsentlig rolle i krisesituationer, hvor danske nationale interesser er på spil, og hvor politikerne skal tage svære beslutninger. Især Muhammedkrisen i 2005-6, men også Ukrainekrisen i 2014 er eksempler på kriser, hvor FE hurtigt har skullet bidrage med viden for at understøtte danske politiske beslutninger. Det samme gælder det hackerangreb, der i sommeren 2017 ramte danske virksomheder, og som førte til samling af Den Nationale Operative Stab (NOST), hvor også FE er repræsenteret.

De tre forskellige former for viden hænger naturligvis ofte sammen. I bedste fald har FE investeret tid og ekspertise i det område eller emne, hvor politikere efterspørger tidskritiske forudsigelser. Det viser samtidig, hvor vigtigt det er, at kundernes behov og efterretningstjenestens fokus og produktion hænger sammen i efterretningskredsløbet. Det er en særlig udfordring, at hverken efterretningstjenesten eller dens kunder altid kan kende behovene på forhånd.

Det er kundernes forandrede behov, der her er lagt til grund for udviklingen af FE siden Murens fald. Af det følgende fremgår, hvordan FE forandrede sig selv og blev forandret, fordi tjenesten skulle fungere som Danmarks udenrigs- og militære efterretningstjeneste i en aktivistisk udenrigspolitik og under nye sikkerhedspolitiske rammevilkår.

I et klassisk citat fra 1990 udtalte den daværende amerikanske præsident og tidligere direktør for CIA George H. W. Bush, at nutidens fjende er "usikkerhed og ustabilitet". Det betød på den ene side øget politisk efterspørgsel efter den service, som efterretningstjenester burde kunne levere. Afslutningen af den kolde krig samt usikkerhed og ustabilitet betød en bredere politisk forståelse af sikkerhed og dermed også et markant bredere efterretningsbehov. Men på den anden side havde vestlige efterretningstjenester svært ved at levere brugbar viden. Derfor anså offentlighed og politiske beslutningstagere og bevillingsgivere dem i nogen grad som koldkrigslevn med begrænset nytte.

International sikkerhed blev forandret fundamentalt, og de første skridt blev taget til at reorganisere efterretningsarbejdet. USA reducerede markant budgetter og personale som følge af ændringerne. Denne tendens fortsatte indtil den 11. september 2001.

World Trade Center, New York efter angrebet i 2001

Ifølge flere af kapitlets interviewpersoner kunne den samme tendens, men i mindre målestok, findes i Danmark, og for FE var hovedudfordringen den samme. Som det følgende vil vise, er det i væsentlig grad eksterne begivenheder, trusler og politisk pres, der forandrer efterretningstjenester.

Internationale operationer og terror skabte nye udfordringer

FE fulgte på den ene side Forsvaret fra nærområdet ud i verden i tråd med den aktivistiske udenrigspolitik. Ved at udsende danske soldater skabte politikerne også et behov for efterretninger. For FE betød det, at tjenesten skulle oparbejde viden om nye trusler nye steder, der førte til nye krav, udfordringer og metoder. Fra Balkan til Afrika, Irak og Afghanistan, og i 2017 tilbage til nærområdet med udsendelse af danske soldater til Estland, har FE indhentet viden til danske beslutningstagere om både overordnede sikkerhedspolitiske tendenser og om konkrete trusler mod danske soldater.

På den anden side fulgte truslerne også "med hjem". Trusler fra terror og cyberspace førte til et stigende fokus på netværk og enkeltpersoner. Det fokus ledte til nye tekniske, organisatoriske og lovgivningsmæssige redskaber. De nye redskaber satte omvendt spørgsmålstegn ved grænsedragningerne mellem PET og FE, logikken i dansk lovgivning, styrken af parlamentariske kontrolregimer samt danske borgeres rettigheder og deres beskyttelseskrav. Udfordringen fra danske såkaldte fremmedkrigere i Syrien var et næsten perfekt eksempel herpå.

Samtidig betød FE's udvikling, at tjenesten udbyggede et omfattende netværk af partnere og tætte internationale samarbejdsrelationer. Dette samarbejde er nødvendigt, både for at kunne trække på de højteknologiske kapaciteter, som nogle partnere har (først og fremmest USA) og for at kunne få adgang til konkrete oplysninger, som kræver samarbejde med lokale partnere med kildenetværk eller andre specifikke kapaciteter.

De internationale samarbejdsrelationer medfører imidlertid også risici. Det er ikke altid sikkert, at FE's partnere kan holde på de hemmeligheder, som FE deler med dem. De massive lækager fra den amerikanske tidligere efterretningsmedarbejder Edward Snowden i 2013 viser, at et tæt efterretningsforhold til USA indebærer risici.

Det samme gælder med hensyn til de politiske omkostninger ved at opretholde tætte efterretningsmæssige relationer. Lækkede dokumenter fra den amerikanske elektroniske indhentningstjeneste, *National Security Agency* (NSA), indikerer, at USA indhentede information under klimakonferencen COP15, der blev afholdt i Danmark i 2009, muligvis også om danske forhandlingspositioner. Daværende statsminister Helle Thorning Schmidts og den daværende FE-chefs udsagn om, at man ikke havde grundlag for at antage, at der skulle foregå ulovlige amerikanske efterretningsaktiviteter rettet mod Danmark eller danske interesser, lød for nogle journalister en smule mekanisk. Som med

sagen om de manglende irakiske masseødelæggelsesvåben i 2004 kom FE igen i den danske offentligheds søgelys, og ikke for det gode.

FE fik en mere offentlig profil

Netop en offentlig rolle er endnu en markant udvikling af FE's virke. FE er i dag både en hemmelig og en offentlig organisation. FE's hemmelige viden bruges af aftagerne i staten, primært Forsvaret, PET samt Forsvars-, Udenrigs- og Statsministeriet. Samtidig ser FE det i stigende grad også som sin opgave at bidrage til den offentlige og parlamentariske debat om trusler, risici og sikkerhedspolitik. FE formidler i dag sin viden offentligt i forsvarskommissioner, i udenrigs- og sikkerhedspolitiske udredninger, i beslutningsforslag om udsendelse af danske soldater, i trusselsvurderinger, årlige risikovurderinger og i beskrivelser af danske cybersårbarheder samt i de beretninger, der udgives hvert andet år. Dermed er FE en, måske privilegeret, stemme i den danske sikkerhedspolitiske debat.

Det er bl.a. resultatet af de erfaringer, som FE drog af Irak-sagen. Den, der lever skjult, lever ikke nødvendigvis godt i den moderne verden. At holde sig helt hemmelig var blevet for farligt. Men et liv i offentlighed bringer også udfordringer. F.eks. giver de årlige risikovurderinger ofte anledning til debat. Det kan underminere FE's image, hvis politikere og forskere kraftigt kritiserer tjenesten. Men omvendt er den største fare for en efterretningstjeneste præcis at blive politiseret og give efter for politiske ønsker eller lade sig overbevise af politisk ønsketænkning. Den lektie har FE også lært af Irak.

Fra Murens fald til i dag har FE udviklet sig markant. I det følgende beskrives udviklingen hen over tre perioder. Den viser, hvordan FE er blevet mere strategisk og politisk orienteret, samtidig med at tjenesten har udvidet sit geografiske fokus. Historien beskriver således FE's udvikling fra en militær varslingstjeneste til en egentlig udenrigsefterretningstjeneste.

1989-2001: Fra trusler til sikkerhed og fra Østersøen til Balkan

I 1999 trænede FE den polske efterretningstjeneste i NATO's procedurer, mens Polen forberedte sig på at træde ind i NATO. At FE nu afholdt kurser for personer, der ti år før var centrale mål for FE's indhentning, viser lidt ironisk, hvor omfattende FE's vilkår ændrede sig i løbet af 1990'erne.

Kort fortalt begyndte en omfattende reorganisering af FE i denne periode. FE flyttede sit fokus fra en nær og militær trussel til bredere sikkerhedspolitiske emner, og geografisk spredte FE sin indhentning fra Østersøen til en række nye områder, ikke mindst Balkan. FE forandrede dermed sin viden, så den nu ikke længere især var relevant for dansk forsvarsplanlægning. FE's viden fik stigende betydning for dansk sikkerheds- og udenrigspolitik. Derfor kom Udenrigsministeriet og Statsministeriet til at spille en større rolle, som kunder for FE's produkter.

Ved den kolde krigs afslutning var FE's primære opgave at indhente viden om Warszawapagtens militære styrker i det danske nærområde, ikke mindst om netop Polen, som var en af FE's højeste prioriteter. Midlerne var først og fremmest aflytning, overvågning og fotografering, men også egentlig agentvirksomhed. Som en frontlinjestat i den kolde krig fungerede Danmark, herunder i særdeleshed Bornholm, som den yderste vestlige udkigs- og lyttepost mod øst. FE's viden var derfor væsentlig, ikke kun for at vurdere den militære trussel mod Danmark og dermed for indretningen af det danske forsvar, men også for tidlig varsling af danske NATO-partnere om Warszawapagtens aktiviteter.

FE reorganiserede sig efter Østblokkens sammenbrud

Da Warszawapagten opløste sig, og Sovjetunionen brød sammen, indstillede FE sin indhentning mod Polen og DDR. Samtidig reducerede FE kraftigt i aktiviteterne rettet mod Sovjetunionen/Rusland. FE nedlagde sine faciliteter i Gedser og Løgumkloster. Derudover ændrede tjenesten sin organisation på en række områder, og det kom som et chok for en del medarbejdere, at de med ét skulle omskoles eller pensioneres. Reorganiseringen begyndte i 1993-94 og lagde sporene for, hvordan FE skulle udvikle sig de næste år.

FE investerede i nye tekniske faciliteter og opkvalificerede og akademiserede medarbejdergruppen. Samtidig begyndte FE langsomt at gentænke og forandre målene for sine efterretningsanalyser. De ændrede titler på FE's produkter viste den forandring. Centralt i FE's produktion stod en jævnligt opdateret klassificeret vurdering til FE's centrale kunder. Den skiftede titel fra *Truslen mod Danmark*, til i 1991 at hedde *Det Efterretningsmæssige Planlægningsgrundlag* og senere *Faktorer af Betydning for Dansk Sikkerhedspolitik – en Efterretningsmæssig Vurdering*. Af titelændringerne kan man læse to bevægelser. En bevægelse fra trussel til sikkerhed og en bevægelse fra militære til politiske vurderinger. FE's produktion skulle i højere grad understøtte sikkerhedspolitik frem for planlægning af Forsvaret.

I samme periode indførtes i 1994 årlige prioriteringsmøder mellem chefen for FE og Forsvarschefen samt Forsvarsministeriets departementschef. Ved disse møder fastlagde parterne, som mødetitlen indikerer, hvordan FE skulle prioritere ressourcer og opgaver. At der på dette tidspunkt opstod et behov for koordinerende møder, viser, hvordan målene for FE's indhentning og analyse forandrede sig. Der var ikke længere kun én prioritet. FE skulle ikke længere kun prioritere truslen, underforstået den sovjetiske trussel, mod Danmark.

Diskussionen i regeringen og blandt de ledende embedsmænd om, hvad FE skulle prioritere, rummede samtidig antagelser om dansk sikkerhed. Drejede dansk sikkerhed sig om bredere, endda globale, sikkerhedspolitiske udfordringer, eller afhang dansk sikkerhed især af den regionale militære magtbalance og de russiske militære kapaciteter? Her var

Markeret granatnedslag, en såkaldt Sarajevo-rose, i Bosniens hovedstad, fra belejringen 1992-95

der i 1990'erne en vis uenighed med Forsvarets ledelse. Den betragtede fortsat Rusland som en potentiel militær udfordring i dansk nærområde og ønskede, at FE fastholdt sit fokus på militærtekniske vurderinger, som forsvarsledelsen kunne støtte sig til, når den planlagde det danske forsvar.

Denne modstand forhindrede dog ikke FE i at udvide de områder, som tjenesten analyserede. Tjenesten etablerede en såkaldt transnational sektion, der netop skulle beskæftige sig med sikkerhedspolitiske emner, som ikke altid knytter sig til en statslig aktør, såsom transnational kriminalitet, terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben. Hertil kom et forøget fokus på Mellemøsten.

Balkankrige gav FE nye typer af opgaver

Begivenhederne på Balkan førte til en anden afgørende nyorientering af FE i 1990'erne. FE fulgte konflikten fra dens begyndelse, men engagementet på Balkan steg markant, efterhånden som krigshandlingerne accelererede, og ikke mindst da Danmark udsendte fredsbevarende tropper. FE's opgaver på Balkan betød en række nye initiativer, og for en organisation med et konstant fokus igennem sine første 30 år føltes Balkan i høj grad som noget meget nyt, der skete meget langt væk. Engagementet på Balkan betød nye teknikker, nye samarbejdsmønstre og tilmed et nyt sprogområde.

For FE førte det danske engagement på Balkan også til en række nye opgaver. For det første efterspurgte hjemlige myndigheder militærstrategiske og politiske efterretninger om udviklingen på Balkan. For det andet oplevede Forsvaret et behov for operativ og taktisk efterretning, som Forsvarets egne enheder havde svært ved at levere. Derfor ud-

sendte FE for første gang egne medarbejdere, og tjenesten oprettede en efterretningscelle i det danske operationsområde. Cellen producerede selv materiale til de udsendte danske styrker og fungerede også som bindeled mellem FE's hjemlige indhentere og de danske styrker. Samtidig betød Balkan også, at FE hurtigt skulle lære sig selv at opbygge en kapacitet, så tjenesten aktivt kunne indhente efterretninger i et nyt geografisk område, herunder opbygge relationer til nye partnere.

Både FE og det danske forsvar i almindelighed befandt sig på Balkan i en radikalt ny situation, der krævede nytænkning. FE måtte i vid udstrækning finde ud af, hvad tjenesten skulle gøre, mens den gjorde det. Erfaringerne fra Balkan kom samtidig til at sætte rammerne for, hvordan FE fremover forholdt sig til det stigende danske militære engagement i internationale operationer. Ved operationerne skulle FE nu udsende medarbejdere, der kunne forestå aktiv lokal indhentning, og FE skulle generelt prioritere danske operationsområder højt i sit arbejde. Desuden skulle FE producere både militær, politisk og strategisk viden til politikerne såvel som taktiske og operative efterretninger til støtte for de udsendte enheder. Alle de elementer etablerede FE i løbet af engagementet på Balkan, og de blev samtidig kendetegnende for meget af FE's indsats i tiden, der fulgte. For FE var erfaringerne på Balkan altså afgørende for, hvordan tjenesten kom til at producere sikkerhedspolitiske efterretninger til støtte for en militært aktiv dansk udenrigspolitik.

FE fik et mere internationalt sigte i 1990'erne

Netop dansk sikkerheds- og forsvarspolitik blev gransket i den forsvarskommission, som Folketinget nedsatte i 1997. Her bidrog FE gennem sin trusselsvurdering til tidligt at lægge retningen hen imod kommissionens centrale præmis, "at der ikke de næste 10 år vil opstå en direkte konventionel militær trussel mod Danmarks sikkerhed." Beretningen fra kommissionen udtrykte både politisk konsensus og satte den sikkerhedspolitiske ramme for det kommende forsvarsforlig. Den var derfor også af central betydning for dansk forsvarsplanlægning, der i de følgende forsvarsforlig gav sig udslag i et stadig mere internationalt orienteret dansk forsvar.

Dermed fik FE altså et mere internationalt sigte i løbet af 1990'erne. FE udnyttede de nye erfaringer fra Balkan og bevægede sig væk fra et specifikt og ensidigt militært fokus ved at anvende et trusselsbegreb, der dækkede bredere end den umiddelbare militære trussel i dansk nærområde. I stedet lagde FE mere vægt på sikkerhedspolitik bredt forstået. FE's viden medvirkede således til at skabe grundlaget for en mere aktivistisk dansk udenrigspolitik. Med FE's vurdering af "ingen militær trussel mod dansk sikkerhed" stod danske politiske aktører, der talte for en mere aktiv og international, endda global, dansk sikkerheds- og udenrigspolitik, med et stærkt argument.

Udviklingen resulterede også i nye kunder eller snarere i, at FE styrkede nogle kunderela-

tioner. FE's produktion af viden kom i 1990'erne til at handle om mere og andet end at danne det efterretningsmæssige grundlag for dansk forsvarsplanlægning. FE og FE's produkter fremstod som mere relevante, også for ikke-militære statslige myndigheder. Det gjorde de bl.a. i kraft af indsatsen på Balkan, hvor militære såvel som sikkerhedspolitiske efterretninger kunne få ganske konkret betydning i dansk politik og for danske politiske beslutninger.

1990'erne var en svær periode for FE

Perioden var dog også svær for FE. Kulturen blev ændret, og den økonomiske ramme blev spændt med konstante reorganiseringer, et behov for investeringer i tekniske faciliteter og ny teknologi samt høje ambitioner, selv om Folketinget først i slutningen af perioden, i 1998-99, pålagde FE egentlige besparelser.

Samtidig skal FE's evne til at forandre sig selv i lyset af 1990'ernes nye sikkerhedspolitiske situation ikke overdrives. Det tog tid for FE at aflægge mange af de procedurer, antagelser, vaner og prioriteringer, der hørte den kolde krig til. FE reducerede sin analyse af Rusland og russiske militære kapaciteter, men fastholdt det som en aktivitet igennem hele perioden. Det samme gjaldt for andre aktiviteter knyttet til den kolde krig. Det var f.eks. først ved besparelserne i 1998-99, og altså ti år efter Murens fald, at det blev besluttet at nedlægge de såkaldte *stay behind*-netværk. Gruppernes opgave var at indhente efterretninger i tilfælde af en sovjetisk besættelse af Danmark. Træghed gik altså hånd i hånd med omstillingsparathed.

FE var ved udgangen af 1990'erne en vidensorganisation i forandring. En organisation, som havde været i stand til at eksperimentere, udvikle nye områder og forøge sin produktion, men som stadig var udfordret med hensyn til, hvordan og hvor meget af arven fra den kolde krig der skulle afvikles. De pålagte besparelser aktualiserede den udfordring, og politikerne sendte samtidig et signal om, at staten kunne bruge sine ressourcer bedre andre steder. Det var således en organisation i tvivl om sig selv og sin egen fremtid, der på markant vis blev påvirket af terrorangrebene i USA den 11. september 2001.

2001-2014: Global sikkerhed og terrorbekæmpelse

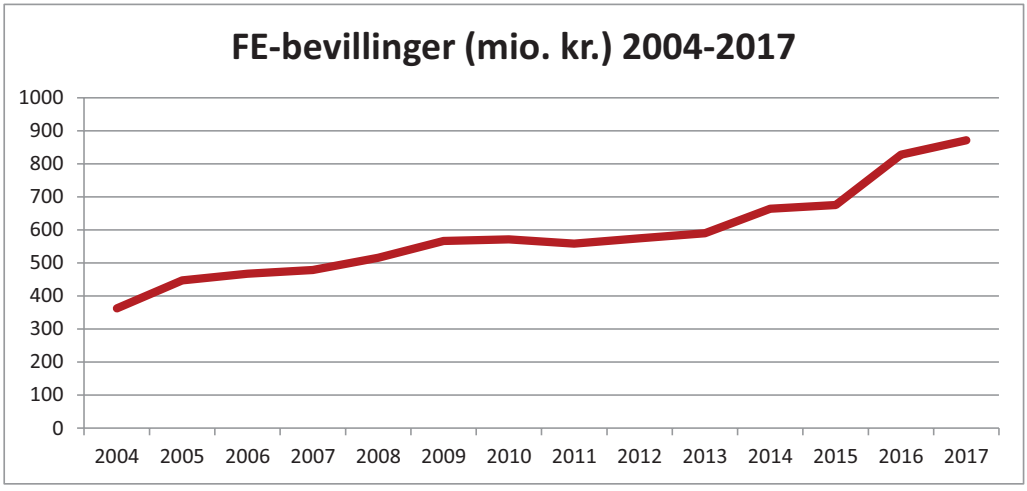
For FE kom også årtiet efter terrorangrebene i Washington og New York til at stå i tilpasningens tegn. Tjenesten demonstrerede igen evne til at omstille sig på trods af udfordringer og frustrationer efter bl.a. den fejlbehæftede efterretning om masseødelæggelsesvåben i Irak. Flere af FE's kunder har i interviews med forfatterne til dette kapitel beskrevet FE som en agil og tilpasningsdygtig organisation. Det geografiske fokus flyttede sig i perioden sammen med de danske militære bidrag til internationale missioner i retning af Mellemøsten, Centralasien og Afrikas Horn. Transformationen fra en, lidt forenklet formuleret, dygtig militær varslingstjeneste til Danmarks udenrigs- og militære efterretningstjeneste fortsatte. FE opretholdt evnen til at lave militær-taktisk

efterretningsarbejde, men de politiske, strategiske og økonomiske analyser kom til at fylde mere, i takt med at trusselsbilledet ændrede sig. Perioden var også præget af en tiltagende "civilisering" af tjenesten, et stort fokus på at bekæmpe terror samt forstærkede bestræbelser på at levere produkter af høj kvalitet og relevans for kunderne.

Da terrorangrebene ramte USA den 11. september 2001, fyldte terror meget lidt i FE's samlede portefølje af opgaver. Den generelle opfattelse var, at ansvaret for antiterrorvirksomhed lå hos PET, og FE havde beskedne beføjelser og ekspertise på området. Ifølge en af interviewpersonerne kunne antallet af analytikere, der beskæftigede sig med terrorbekæmpelse i sommeren 2001, let tælles på en hånd, og tjenesten var derfor tvunget til at opbygge en kapacitet stort set fra bunden efter de skelsættende terrorangreb.

Folketinget tilførte i 00'erne FE mange nye ressourcer

Nu skortede det ikke på ressourcer. Den såkaldte antiterrorpakke fra foråret 2002 tilførte FE betydelige økonomiske midler, og pakken (og de pakker, der kom efter) resulterede i et stort indtag af nye medarbejdere. På meget kort tid ansatte tjenesten således ikke færre end 75 nye, primært civile, analytikere og teknikere. Dermed blev 1990'ernes pressede økonomi med ét slag afløst af en rigelighed af ressourcer, som nok var uden fortilfælde i FE's historie. Tjenesten investerede massivt i ny teknologi i begyndelsen og midten af 00'erne, men FE havde alligevel svært ved at absorbere de mange ekstra ressourcer i det første halve årti efter terrorangrebene den 11. september. I årene fra 2001 til 2014 mere end fordoblede Folketinget FE's samlede budget, jf. figuren på næste side, der viser udviklingen i FE's bevillinger fra 2004.



FE's bevillinger 2004-2017 (løbende priser). Det er først fra 2004, at FE's overordnede budget blev offentligt tilgængeligt. Kilde: Finansministeriet (Finansloven 2004-2017).

På overfladen ændrede sammensætningen af medarbejdere i FE sig stort set ikke i perioden frem mod 2014. Allerede fra slutningen af 1990'erne var tjenesten domineret af civilt ansatte (ca. 80 procent); i 2012 var ca. 85 procent af FE's ansatte civile, mens omtrent 15 procent af medarbejderne var militære. Når det alligevel giver mening at tale om en "civilisering" af FE i det første årti efter den 11. september, skyldes det især to tendenser:

For det første havde en stadig mindre del af de civilt ansatte en militær karriere bag sig. I 1990'erne rekrutterede FE i et vist omfang civilt ansatte med militær baggrund, men i 00'erne hyrede FE stadig flere civilt ansatte analytikere, som ikke havde nogen militær baggrund.

For det andet skete der igennem 00'erne en "civilisering" af FE's cheflag. Løbende ændrede tjenesten flere af lederstillingerne til civile stillinger, og den 1. september 2010 tog den daværende departementschef i Forsvarsministeriet skridtet fuldt ud til for første gang at ansætte en civil som chef for FE.

Det var dog ikke alle, der oplevede den tiltagende "civilisering" af FE som uproblematisk. Argumentet var, at der opstod en risiko for, at militærfagligheden i FE blev svækket, når stadig flere medarbejdere ikke var skolet i den militære metier. Dertil kom, stadig ifølge kritikerne, at det blev mindre attraktivt for officerer at få job i FE, når chefstillingerne i stigende omfang var civile. Færre i uniform så ganske enkelt FE som en lovende karrierevej, lød argumentet.

Fejlvurdering om Irak fik FE til at opprioritere kurser i metode og formidling

Mens terrorangrebene på USA i september 2001 først og fremmest førte til, at FE rettede fokus mod terrorbekæmpelse, hvilket flere af kilderne til dette kapitel beskriver som et paradigmatisk skifte, fik FE's rolle i forbindelse med Irakkrigen umiddelbart størst betydning for karakteren af tjenestens produkter, arbejdsmetoder og offentlige profil. Det paradigmatiske skifte indebar også, at FE begyndte at opdyrke nye samarbejdsrelationer til såvel gamle som nye samarbejdspartnere i udlandet. Generelt var årene 2003-05 usædvanligt turbulente for FE.

I månederne op til invasionen af Irak i marts 2003 var det FE's gennemgående vurdering, at det irakiske regime rådede over biologiske og kemiske kampstoffer samt evnen til at fremføre disse. Da den vurdering i løbet af 2003-04 viste sig at være fejlagtig, førte det til betydelig ekstern kritik, men også en god portion selvransagelse i FE. Tjenestens ledelse nedsatte derfor en intern arbejdsgruppe, som kom med anbefalinger til, hvordan FE kunne styrke medarbejdernes metodiske færdigheder. FE begyndte også et større arbejde for at sikre, at FE kommunikerede sine vurderinger så præcist som muligt. Ambitionen var, at medarbejderne skulle blive bevidste om, hvor vigtigt det er at formulere vurderinger, som modtagerne ikke kan misforstå. Derfor indførte tjenesten interne

metodekurser og kurser i præcis formidling, og FE gjorde sig store anstrengelser for at reducere risikoen for, at medarbejderne begår traditionelle efterretningsfejl.

Ifølge kilder, der igennem det seneste halvandet årti har haft adgang til FE's produkter, bærer tjenestens bestræbelser på at styrke de metodiske færdigheder og fremme en stærk skrivekultur frugt. De kunder, der er blevet interviewet til dette kapitel, rapporterer stort set enstemmigt, at FE's analyser og vurderinger gradvist fik en højere kvalitet og en større grad af anvendelighed i perioden efter 2001. Flere af kilderne taler om en egentlig professionalisering af tjenesten i årene frem mod 2014. De oplever i stigende omfang, at FE formidler kort og præcist, og at FE's medarbejdere "er blevet meget bedre til at forklare, hvorfor de skriver det, de skriver".

Medvirkende til den mere præcise kommunikation var også, at FE i løbet af 00'erne indførte standardiserede (og derfor velkendte og letforståelige) sproglige kategorier. Tjenesten beskriver f.eks. sandsynlighed (på en skala fra usandsynligt til meget sandsynligt) og oplysningers troværdighed (på en skala fra mindre troværdig til meget troværdig). Den systematiserede sprogbrug styrkede kommunikationen til aftagerne.

Flere tiltag skulle åbne FE for offentligheden

Fejlvurderingen fra 2003 og PET's mere åbne kurs skabte et betydeligt pres for mere åbenhed om FE's arbejde. Et bredt politisk flertal krævede, at offentligheden fik et større kendskab til tjenestens opgaver og arbejdsvilkår, og FE forsøgte at imødekomme det krav på flere måder. Bl.a. fik FE en hjemmeside i 2004, FE's chefer stod ved flere lejligheder frem i medierne for at forklare tjenestens måde at agere på, finansloven specificerede størrelsen af FE's samlede budget, FE øgede sit samarbejde med forskningsverdenen, ligesom FE udgav enkelte "åbne" produkter. Sidstnævnte omfattede ikke-klassificerede situations- og trusselsvurderinger om specifikke lande (som regel når regeringen overvejede at udsende danske soldater til internationale operationer) samt den årlige *Efterretningsmæssig Risikovurdering*, der indeholdt en aktuel vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed.

Britisk ekspert roste FE i benchmarking

I kølvandet på terrorangrebene i henholdsvis Madrid 2004 og London 2005 udarbejdede en tværministeriel arbejdsgruppe en rapport om terrorbekæmpelse med henblik på at effektivisere både FE og PET. Rapporten, den såkaldte Bernstein-rapport, anbefalede en benchmarking af efterretningstjenesterne for at vurdere deres produkter, arbejdsprocesser, organisation og ressourceanvendelse. Benchmarkingen skulle danne grundlag for en vurdering af, om der var behov for omprioritering inden for og mellem tjenesterne, og om der eventuelt burde tilføres yderligere ressourcer. Ifølge en af kapitlets interviewpersoner var det i Forsvarsministeriet samtidig håbet – og forventningen – at rapporten ville kunne bidrage til at rette op på tjenestens image, der stadig led under Irak-vurderingerne.

På anbefaling af bl.a. den daværende departementschef i Forsvarsministeriet, Anders Troldborg, blev det den tidligere departementschef fra det britiske forsvarsministerium Sir Kevin Tebbit, der fik ansvaret for at evaluere og benchmarke FE. Han præsenterede i maj 2006 en overvejende klassificeret rapport for den danske regering, men rapportens offentliggjorte dele efterlod ingen tvivl om, at Tebbit betragtede FE som en effektiv, moderne og dygtig efterretningstjeneste. I den offentliggjorte konklusion hed det således: "Det er ikke ofte, at efterretningsarbejde er vanskeligere eller vigtigere for national og kollektiv sikkerhed end nu. Jeg er overbevist om […], at dansk efterretningsvirksomhed, herunder FE, er blandt de tre eller fire europæiske tjenester, som effektivt er ved at imødegå de nuværende udfordringer og udvikle den nødvendige fleksibilitet og de påkrævede tekniker."

Ud over de rosende ord indeholdt Tebbits rapport 18 konkrete anbefalinger. I årene fra 2006 til 2010 blev disse anbefalinger vigtige pejlemærker for tjenestens strategiske udvikling, og i en beretning fra november 2010 erklærede Folketingets Kontroludvalg sig tilfreds med, at FE havde implementeret 14 af de 18 anbefalinger fuldt ud. Ifølge flere af kapitlets interviewpersoner bidrog rapportens anerkendende ord også til at styrke arbejdsmiljøet i FE.

Blandt benchmarkrapportens mere vidtrækkende anbefalinger var et klassificeret forslag om at lade ansvaret for den nationale cybersikkerhed overgå til FE. I 2006 hørte

Unge protesterer i Kiev mod Ruslands annektering af Krim

informationssikkerhed under Justitsministeriet, men Tebbit-rapporten plantede et frø, der i 2012 førte til, at regeringen oprettede Center for Cybersikkerhed som en selvstændig sektor i FE. Dermed fik tjenesten tilført et nyt "forretningsområde", og det samlede budget, som det kan aflæses i figur 1 ovenfor, fik endnu et nøk opad.

FE-medarbejdere deltog i Forsvarets internationale operationer

Man kan ikke beskrive FE's udvikling i årene fra 2001-14 fuldstændigt uden at nævne tjenestens rolle ved danske militære bidrag til internationale operationer. For i lighed med resten af det danske forsvar blev FE-medarbejdere i stort omfang indsat og udsendt i perioden. Som beskrevet tidligere slog FE allerede ind på den kurs i 1990'erne, men operationerne kom til at fylde endnu mere i 00'erne og i begyndelsen af 10'erne. Det skete i de højtprofilerede indsatser i Irak og Afghanistan, men FE leverede også bidrag til eksempelvis indsatsen mod pirateri ved Afrikas Horn. Som et led i indsættelsen i de internationale operationer udarbejdede FE såvel mere traditionelle produkter til de indsatte danske militære enheder som politiske, strategiske og økonomiske analyser til tjenestens civile kunder. Samtidig med at tyngdepunktet i FE's produktion af viden flyttede sig fra det militær-taktiske i retning af mere overordnede analyser, fastholdt tjenesten således sin rolle som bidragyder til Forsvaret ved internationale indsættelser. Hertil kom indsatsen i kampen mod terror, især efter angrebene på USA den 11. september 2001.

Samlet set krævede såvel interne som eksterne begivenheder og udviklingstendenser, at FE kunne tilpasse sig i perioden fra 2001-14. Tjenesten var måske i endnu større grad end i 1990'erne tvunget til at genopfinde sig selv, opdyrke nye områder og samarbejdspartnere, samtidig med at den undervejs fik tildelt et nyt stort "forretningsområde" i form af cybersikkerhed, der faldt uden for en militær efterretningstjenestes traditionelle portefølje af aktiviteter. Til gengæld var FE ikke længere som i slutningen af 1990'erne truet af besparelser og grundlæggende tvivl om organisationens værdi og primære pejlemærker. Det var således en mere selvbevidst og offentligt anerkendt tjeneste, som blev vidne til geopolitikkens genkomst i Europa, da Rusland invaderede Krim i det tidlige forår 2014.

FE efter Ruslands annektering af Krim – tilbage til "nærområdet"?

Danmarks sikkerhedspolitiske omgivelser ændrede sig markant, da Rusland engagerede sig militært i Ukraine og annekterede Krim i foråret 2014. Det nationale trusselsbillede var i 00'erne og begyndelsen af 10'erne præget af ikke-statslige aktører og de sikkerhedspolitiske udfordringer, der havde rødder i ustabilitet uden for Europa, men årene efter 2014 var kendetegnet ved den klassiske stormagtspolitiks genkomst. Ruslands adfærd og investeringer i militær kapacitet mindede om den kolde krig. FE omkalfatrede dog ikke organisationen i større grad og investerede heller ikke massivt. Nok intensiverede tjenesten aktiviteterne inden for indhentning og analyse rettet mod Rusland fra 2014, og FE tilførte også området flere ressourcer, men slet ikke i et omfang, der tåler sammenligning med det skifte, der fulgte i kølvandet på den 11. september.

FE var godt forberedt på Ruslands invasion af Krim

Interviewene til kapitlet indikerer, at FE var godt forberedt, da russiske styrker invaderede Krim i februar 2014. Tjenesten havde bemærket, at Rusland i løbet af 10'erne var blevet mere militært aktivt i Østersøregionen, og fra begyndelsen af 2013 opprioriterede ledelsen området. Det skete dels ved at tilføre flere (begrænsede) ressourcer, dels ved at omorganisere arbejdet med Rusland.

Konkret tog FE skridt, der bidrog til at integrere indhentning, analyse og bearbejdning på området. Samlet set betød det, at tjenesten "allerede var oppe i gear på Rusland i foråret 2014", som en interviewperson beskriver det. Allerede på Dag 1 efter den russiske invasion kunne FE levere ni produkter om aggressionen og dens baggrund til kunderne. I de følgende uger og måneder arbejdede den del af organisationen, der var fokuseret på Rusland, på højtryk. Alene i den første måned efter den 28. februar 2014 (invasionsdatoen) leverede tjenesten næsten et hundrede produkter til forskellige kunder.

Et mål som Rusland byder på helt andre og større operative udfordringer sammenlignet med efterretningsoperationerne rettet mod eksempelvis Taliban i Afghanistan, som FE var optaget af i 00'erne. Dels er modstanderen langt mere bevidst om behovet for operationssikkerhed, og dels har modstanderen langt bedre muligheder for at svare igen. I den forstand bliver interaktionen mellem efterretningstjenesterne mere symmetrisk, hvor efterretningsindsatsen i Afghanistan var nogenlunde lige så asymmetrisk som den rent militære kamp i eksempelvis Helmand-provinsen. Det stiller også større krav til FE's operationssikkerhed.

Flest penge til cybersikkerhed og bekæmpelse af terror

Selv om Rusland, og det tjenesten internt og uformelt benævner *FE-classic*, kom til at fylde mere efter 2014, tilførte politikerne de nye "forretningsområder" i form af terrorbekæmpelse og cybersikkerhed flest nye økonomiske midler. Det var således i denne periode, at FE opbyggede Center for Cybersikkerhed, og i 2015 vedtog Folketinget endnu en terrorpakke, der tilførte FE 415 millioner kroner på bare fire år (2015-18). Politikerne øremærkede pengene til nye investeringer i fysisk indhentning, dvs. ved hjælp af menneskelige kilder, og elektronisk indhentning samt til en forøget kapacitet til at behandle de indhentede informationer.

Det er bemærkelsesværdigt, at FE i dette tidsrum fik en særlig offentlig profil på det "forretningsområde", der i mange henseender og af gode grunde er omgærdet af størst hemmelighedskræmmeri: cybersikkerhed. Det skyldes i hvert fald to forhold. For det første er en effektiv national indsats på cybersikkerhedsområdet afhængig af, at almindelige borgere og lønmodtagere er bevidste om risiciene for at blive mål for fjendtligtsindede aktiviteter i cyberspace. Meget kan afværges, hvis alle følger gængse sikker-

hedsprocedurer. Derfor prioriterer Center for Cybersikkerhed at optræde ved offentlige konferencer og kurser.

For det andet skulle FE rekruttere fra et nyt segment, og det krævede synlighed. Tjenesten oprettede derfor et såkaldt hackerakademi for at nå ud til den nye type FE-medarbejdere. Ikke overraskende opnåede initiativet en betydelig mediebevågenhed.

FE indførte møder med kunderne

Flere af kapitlets interviewpersoner påpeger i øvrigt, at FE også i årene efter 2014 investerede en del tid og ressourcer i at forstå og imødekomme kundernes behov. FE begyndte i 00'erne at interessere sig mere for bl.a. Forsvars-, Udenrigs- og Statsministeriets efterretningsbehov, men i begyndelsen af 10'erne satte FE det i system via regelmæssige kundemøder og spørgeskemaundersøgelser. FE bruger kundemøder og tilbagemeldinger fra aftagerne til at prioritere typer af opgaver, temaer og regioner. I dag oplever de primære aftagere af FE's produkter tjenesten som meget kundeorienteret. FE anstrenger sig åbenlyst for at demonstrere relevans.

Alt i alt tilpassede FE sig i den her analyserede periode i mindre grad forandringer i omgivelserne end i årene umiddelbart efter 2001. At Rusland igen kom til at fylde i det nationale trusselsbillede, førte således ikke til, at FE opbyggede helt nye "forretningsområder". Der var i større udstrækning tale om at revitalisere "*FE classic*-opgaver". I forhold til FE's virke under den kolde krig var der dog én væsentlig forskel: Hvor tjenesten før 1990 fokuserede indhentningen mod det militær-taktiske niveau, er FE i dag i langt større grad optaget af at skabe og formidle et billede af også det operative og strategiske niveau.

Et tilpasningsdygtigt FE står over for to udfordringer

Et kort kapitel om FE i et jubilæumsskrift baseret på interviews og med en historisk spændvidde på mere end to et halvt årti kan i sagens natur kun tilbyde et signalement af nogle overordnede tendenser. Tjenestens nyere historie byder på myriader af interessante emner og hændelser, men det har været nødvendigt at begrænse fremstillingen til at belyse de vigtigste og mest skelsættende begivenheder og trends. Igennem arbejdet er det imidlertid blevet klart, at FE's nyere historie er særdeles underbelyst i såvel den akademiske som den journalistiske litteratur. Det kan undre, set i lyset af den stadig vigtigere rolle, som tjenesten spiller i dansk sikkerheds- og udenrigspolitik. Man kan håbe, at kapitlet vil inspirere studerende, journalister og forskere til at "tage analysen et skridt videre". Kildegrundlaget er begrænset, men dog alligevel tilstrækkeligt til, at andre kan skrive langt mere detaljerede og dybdegående analyser, end der har været mulighed for her.

Som nævnt i introduktionen har FE's historie efter den kolde krig været præget af tilpasning til foranderlige omgivelser. Først måtte tjenesten tilpasse sig bortfaldet af den

traditionelle fjende og ustabilitet på Balkan; senere grænseoverskridende terrorisme og russisk aggression. I kapitlets udlægning har især to forhold stået centralt: FE har fået et bredere og mere omskifteligt geografisk fokus og har opdyrket nye "analyseniveauer" og "forretningsområder". FE var ved afslutningen af den kolde krig i alt væsentligt en militær-taktisk varslingstjeneste, mens FE i dag også er udenrigsefterretningstjeneste og national it-sikkerhedsmyndighed. FE står derfor mere end nogen sinde før som en central aktør i den danske stats sikkerhedspolitiske produktion af viden.

I hele perioden har omskiftelighed og tilpasning være centrale temaer for FE. Ydre omstændigheder har i flere omgange tvunget tjenesten til at genopfinde sig selv. Tjenestens relative lidenhed og en centraliseret dansk model for indhentning har bidraget med fleksibilitet og relativt lidt duplikering af indsatser eller bureaukratiske kampe. Professionel, kundeorienteret, agil og effektiv var blandt de tillægsord, som de af kapitlets interviewpersoner, der ikke har været ansat i FE, brugte til at skildre FE.

FE har gearet organisationen og sin portefølje af produkter til de ændrede omgivelser. Alligevel står tjenesten over for især to typer af udfordringer.

Den ene type udfordring knytter sig til FE's vækst. FE er vokset betydeligt i det forgangne halvandet årti og risikerer, at interne kampe om ressourcer bliver intensiveret. Udbygningen af organisationen og nye "forretningsområder" kan nemlig også splitte den fælles FE-identitet. FE vil ligesom alle andre organisationer, der vokser stærkt, opleve centrifugale kræfter. De kan føre til, at medarbejdere og chefer bliver mere parate til at kæmpe for netop deres egen afdeling end for FE som helhed.

Andre af FE's udfordringer er teknologidrevne. Konkret er det blevet langt billigere og lettere for "modstanderne" at få adgang til kryptering og såkaldte krypto apps. Det gør det vanskeligere for tjenesten at læse med, når udenlandske mål kommunikerer, og det begrænser FE's indhentning. På den anden side giver teknologien også adgang til større mængder data end nogensinde før. Det udfordrer FE's evner til at målrette og analysere data, men det udfordrer også FE juridisk. For når mængden af data vokser, stiger også FE's behov for at lave målrettede søgninger.

BILLEDFORTEGNELSE

Billeder, der ikke er nævnt, er FE's egne.

Kapitel 1:
Side 20:
Sovjetisk landgangsøvelse, forsvarsgalleriet.dk, ingen copyright

Side 26:
Atommarch 1960, Scanpix, fotograf Steen Jacobsen

Side 31:
Operaton Bøllebank, forsvarsgalleriet.dk, foto: indgår i Chef HOK Collage

Side 34:
Den danske fregat Esbern Snare, forsvarsgalleriet.dk, foto: Søværnet

Kapitel 2:
Side 36:
Bornholms Tidende den 5. marts 1953, velvilligt stillet til rådighed af Bornholms Tidende

Side 52:
Polsk MIG-jetfly på Bornholm, Scanpix, fotograf: ukendt

Kapitel 3:
Side 65:
Demonstration i Kejsergade, Scanpix, fotograf: Gregers Nielsen

Side 71:
Bresjnev på besøg i USA 1973, Scanpix, fotograf: ukendt

Side 73:
Hans Hetler ved sine arkivkasser, Scanpix, fotograf: Bent K. Rasmussen

Side 82:
Berlinmurens fald 1989, POLFOTO, fotograf: Lionel Cironneau, copyright AP

Kapitel 4:
Side 91:
Dansk kampvogn fra Task Force Helmand, Scanpix, fotograf: British Ministry of Defence

Side 101:
Netværksdiagram, copyright: Martin Grandjean

Kapitel 5:
Side 114:
Mosul juli 2017, Scanpix, fotograf: Ahmad al-Rubaye

Kapitel 6:
Side 132:
World Trade Center 2001, Scanpix, fotograf: Eric J. Tilford

Side 136:
Sarajevo 1992-95, Scanpix fotograf: Danilo Krstanovic

Side 142.
Unge protesterer i Kiev, Scanpix, fotograf: Sergei Supinsky