

Definitionen af terrorisme i fredstid og under væbnet konflikt

AF PETER VEDEL KESSING, CAND.JUR., PH.D., FORSKER VED DANSK INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER

The definition of terrorism in peace time and during armed conflict

Terrorism is not defined in the same way in peacetime and under armed conflict. Consequently, it is not certain that an act that can be defined as an act of terrorism in peacetime also will be an act of terrorism if committed during armed conflict. The article discusses and compares the various definitions of terrorism in peacetime and during armed conflict and it is finally assessed whether it is possible to elaborate a common definition of terrorism applicable both in peacetime and during armed conflict.

Keywords: Definition of terrorism, armed conflict, state terrorism, legitimacy of liberation movements, international conventions against terrorism, criminal prosecution of terrorist.

1 Indledning

Kl. 2.00 natten mellem den 3. og 4. september 2007 anholdte Politiets Efterretningstjeneste (PET) otte personer af udenlandsk oprindelse i København »mistænkt for at forberede en *terrorhandling* under anvendelse af sprængstoffer.« (Min fremhævning). De anholdte var i besiddelse af materialer til brug for fremstillingen af sprængstoffer, og det var PET's vurdering, at »man med anholdelserne [havde] forhindret en terrorhandling.« (PET 4/9 2007)

Cirka et halvt år senere – den 11. februar 2008 kl. 04.30 om natten – var PET i aktion igen. En dansk statsborger af marokkansk oprindelse og to tunesiske statsborgere blev anholdt for »at forhindre et *terrorrelateret drab* på en af tegnerne bag de Muhammed-tegninger, som Jyllands Posten offentliggjorde den 30. september 2005.« (PET 12/2 2008, min fremhævning)

Der synes at være væsentlig forskel på at forberede en bombebehandling og på at forberede drabet på en enkeltperson. Ikke desto mindre betegnede PET begge forhold som terrorhandlinger.

Tilsvarende beskrev den danske statsminister drabet på en dansk soldat i Irak i oktober 2005 som en terrorhandling: »*Terrorister* må ikke få held til med disse afskyelige og feje handlinger at hindre fremskridt og skabe kaos i Irak. Derfor vil regeringens politik blive videreført i Irak.« (Danmarks Radio 1/10 2005, min frem-

hævning). Den danske soldat døde efter at en vejsidebombe eksploderede ud for hans militærkøretøj.

Som eksemplerne illustrerer, bliver begrebet terrorisme brugt i meget forskellige sammenhænge både i fredstidssituationer og under væbnet konflikt. Men spørgsmålet er, om disse handlinger rettelig kan betegnes som terrorhandlinger, og om de pågældende anholdte bør betegnes som terrorister eller som almindelige kriminelle.

Der er betydelig forskel på, hvordan terrorisme defineres – og hvem der kan begå terrorisme – i fredstid og under væbnet konflikt. Det er således ikke givet, at en handling, der utvivlsomt kan betegnes som en terrorhandling i fredstid også vil kunne betegnes som en terrorhandling, såfremt handlingen begås under en igangværende væbnet konflikt.

Når vi i Danmark ønsker at straffe en person for en terrorhandling, herunder nogen af de ovenfor nævnte sigtede personer, er det derfor også afgørende at klarlægge, om den påtænkte handling skulle finde sted i Danmark i fredstid, eller i et andet land hvor der eksisterer en væbnet konflikt. Kan det lægges til grund, at det var intentionen af gennemføre handlingen under og i tilknytning til en igangværende væbnet konflikt, kan der efter omstændighederne undtagelsesvist være tale om en lovlig handling, og ikke en terrorhandling som kriminaliseret i den danske straffelov.

Formålet med denne artikel er at belyse de forskellige definitioner af terrorisme og drøfte, om der kan opstilles en fælles international definition af terrorisme, der gælder både i fredstid og under væbnet konflikt. I afsnit 2 drøftes indledningsvist, hvorfor det er vigtigt at definere terrorisme. I afsnit 3 og 4 drøftes de eksisterende definitioner af terrorisme i fredstid og under væbnet konflikt. Endelig sammenholdes de to definitioner i afsnit 5, og det drøftes, om der kan opstilles en fælles definition af terrorisme.

Udover de definatoriske forskelle der drøftes i denne artikel, skal det fremhæves, at der også er betydelig forskel på, med hvilke folkeretlige *midler* stater kan bekæmpe terrorisme i fredstid og under væbnet konflikt.

Under væbnet konflikt er der i henhold til den humanitære folkeret udvidet adgang til at anvende militære magtmidler i bekæmpelsen af terrorisme. Foretages en terrorhandling således som et led i en væbnet konflikt, vil den angrebne stat i vidt omfang kunne anvende væbnet dødelig magt mod den pågældende terrorist, ligesom den pågældende vil kunne sikkerhedsinterneres uden adgang til normal domstolskontrol, så længe der eksisterer en væbnet konflikt.¹

Havde de otte personer, som PET anholdte i september 2007 i København i stedet planlagt et bombeangreb under og i tilknytning til en igangværende internatio-

1 Det måtte i så fald vurderes, om den pågældende person, der er ansvarlig for terrorhandlingen, skal opfattes som kombattant eller som civil, der tager direkte del i fjendtlighederne, jf. nærmere Kessing (2008, s. 71-94).

nal væbnet konflikt, ville det principielt være muligt efter den humanitære folkeret at anvende dødelig væbnet magt mod de pågældende eller sikkerhedsinternere dem, så længe der eksisterer en væbnet konflikt. Der ville ikke som i fredstid være krav om anholdelse og strafferetlig sigtelse.²

Når det skal vurderes, med hvilke folkeretlige midler en angreben stat kan bekæmpe terrorisme, er det således nødvendigt først at afgøre, om terrorhandlingen er begået i fredstid eller under en igangværende væbnet konflikt.³

I denne artikel fokuseres der som nævnt alene på de definitoriske spørgsmål.

2 Hvorfor er det vigtigt at definere terrorisme?

FN's Sikkerhedsråd vedtog kort efter terrorangrebet mod USA den 11. september 2001 resolution 1373 (2001) som bl.a. pålægger stater at forebygge og kriminalisere terrorisme i national straffelovgivning. Resolutionen blev vedtaget i medfør af kapitel VII i FN Pagten og er dermed umiddelbart bindende og forpligtende for alle medlemsstater af FN. Resolution indeholder imidlertid ingen definition af terrorisme, og Sikkerhedsrådet er derfor blevet kritiseret for at »decrees the universal hunt of terrorism without defining it.« (Gayraud – Sénat 2002, s. 29)

Det er i vidt omfang blevet overladt til stater selv – eventuelt baseret på regionale definitioner som f.eks. i EU-regi – at definere terrorisme med de muligheder for misbrug, der kan ligge heri. FN's Specialrapportør for terrorismebekæmpelse og overholdelse af menneskeretlige forpligtelser, Martin Scheinin, har flere gange udtrykt bekymring over dette forhold:

»As long as there is no internationally agreed understanding of what terrorism is, and is not, governments often feel free to define as terrorist whatever they wish to outlaw. This leads to a huge degree of abuse...minorities, indigenous people, religious movements...may all be stigmatized as terrorists and then authoritarian governments tend to criminalize their actions.« (Speci-

- 2 Jf. herved bl.a. den israelske regerings brug af »targeted killings« mod palæstinensere, der planlægger og forbereder terrorhandling og selvmordsbomber. Den israelske Højesteret fastslog i december 2006, at den israelske regering med visse forbehold kunne anvende målrettede drab mod palæstinensere, der forbereder sådanne terrorhandling, idet der efter Domstolens opfattelse eksisterer en international væbnet konflikt – en besættelsessituation omfattet af den fjerde Genève-konvention – mellem Israel og de palæstinensiske områder, se nærmere Kessing, (2008, s.85-90).
- 3 Det kan endvidere drøftes, om et terrorangreb udført af ikke-statslige aktører i sig selv kan etablere en væbnet konflikt med den konsekvens, at de udvidede magtbeføjelser i den humanitære folkeret kan anvendes. Det kan generelt ikke antages at være tilfældet, jf. Kessing, (2008, s. 119-138).

alrapportørens pressemeddelelse, 25/10 2006. Se endvidere UN Commission on Human Rights, 28/12 2005)

Ligeledes anførte FN's Højkommissær for Menneskerettigheder i juni 2008:

»[M]any States have adopted national legislations with vague, unclear or overbroad definitions of terrorism. These ambiguous definitions have led to inappropriate restrictions on the legitimate exercise of fundamental liberties, such as association, expression and peaceful political and social opposition.« (UN, *Annual Report 2/6 2008*, s. 9)

Der er talrige eksempler på, hvordan stater igennem historien har brugt begrebet terrorisme til at stemple og stigmatisere sine fjender. En terrorist opfattes som den offentlige fjende. En fjende, som ikke kæmper i overensstemmelse med etablerede handlenormer, og som derfor kan bekæmpes med alle midler (Friedrichs 2006, s. 69-91).

Et særligt slående eksempel – beskrevet af Scott Horton (2006, s. 136-150) – er hvordan nazisterne ved krigen på østfronten mod Sovjetunionen under Anden Verdenskrig betegnede de sovjetiske styrker som terrorister, der kæmpede med et særligt ideologisk mål og ikke overholdt hverken folkeretlige og humanitære principper. Nazi-administrationens jurister argumenterede for, at de daværende Genève-konventioner fra 1929, der indeholdt en række beskyttelsesgarantier for kombattanter, var forældede over for denne nye »ukonventionelle« fjende, og at de sovjetiske »terrorister« derfor faldt uden for konventionerne og deres beskyttelse (jf. bl.a. den såkaldte *Kommissarbefehl 6/6 1941*).

Uden på nogen måde at sammenligne forholdene – eller tage stilling til påstanden – må det ganske nøgternt konstateres, at den juridiske argumentation for at fratage russiske kombattanter beskyttelse efter 1929 Genève-konventioner har ganske slående ligheder med den argumentation, som den amerikanske administration har fremført i relation til *al Qaeda* terroristerne, nemlig: At Genève-konventionerne som revideredes i 1949 er forældede over for den måde *al Qaeda* fører krig på, at *al Qaeda* ikke opfylder betingelserne i konventionerne for at være kombattanter, at *al Qaeda* ikke overholder forpligtelser i konventionerne, mv.

Den tidligere juridiske rådgiver til Præsident Bush og senere justitsministers Alberto R. Gonzales beskrivelse af *al Qaeda* terrorister fra februar 2004 kan illustrere:

»America confronts a lethal but unfamiliar enemy, sometimes hidden here in our neighborhoods, waiting to hurt innocent people. Our enemies are not constrained by civilian authority or by any government. Nor are they inhibited by ordinary human concerns for their own safety or lives. Some are fanatics who believe their greatest power can lie precisely in their disregard for human life and their willingness to resort to indiscriminate violence, as we witness nearly every day in bombings and shootings around the world. They do not love liberty, they do not respect law, they do not cherish life.« (Remarks by Alberto R. Gonzales, Counsel to the President, American Bar Association Standing Committee on Law and National Security Washington, DC (24/2 2004))

Netop fordi begrebet »terrorisme« ofte bruges som en betegnelse for den offentlige fjende, der som sådan opfattes som personer, der ikke har samme ret eller krav på retsbeskyttelse som øvrige personer, er det afgørende at begrebet »terrorisme« er præcist defineret.

Også ud fra en mere snæver folkeretlig vurdering er det af betydning, at der opnås enighed om en fælles international definition af terrorisme og en fælles konvention mod terrorisme. Det vil have den konsekvens, at terrorhandlinger, som defineret i konventionen, vil være internationale forbrydelser, som stater er forpligtet til at retsforfølge, og bistå hinanden med at retsforfølge, herunder ved anvendelse af universel jurisdiktion (*»aut dedere aut judicare«*).

Derudover vil det forhold, at en forbrydelse kan defineres som en terrorhandling ofte have en række strafferetlige konsekvenser efter national ret (Weigend 2006, s. 912-932; Cassese 2006, s. 933-958): For det første fører det til en højere strafferamme og dermed mulighed for hårdere straffe;⁴ for det andet er det strafferetlige værn mod terrorisme ofte udvidet, således at også indledende forberedende handlinger, der kan føre til terrorhandlinger, kan straffes;⁵ og endelig kan en terrormistanke ofte føre til, at der kan iværksættes særlige efterforskningsskridt.⁶

Det kan således ofte være ganske afgørende, om en handling rettelig kan klassificeres som en terrorhandling. Der er i de eksisterende regionale anti-terrorkonventioner – og ikke mindst i national ret – betydelig forskel på, hvordan terrorisme defineres, og på hvem der kan blive ansvarlig for terrorhandlinger, jf. afsnit 3.2. nedenfor. En fælles international definition af terrorisme ville skabe en betydelig – længe efterspurgt – klarhed.

4 Jf. bl.a. terrorbestemmelsen i den danske straffelov – § 114 – der fastsætter en strafferamme på livstid for terrorhandlinger, herunder bl.a. for grov vold, forstyrrelse af trafiksikkerhed, grove våbenovertrædelser, mv., der er begået med det særlige terrorforsæt, jf. også §114a.

5 Jf. bl.a. §114b, (økonomisk støtte til terrorhandlinger), §114c, (hvervning af personer til terror), samt §114d, (træning og oplæring af personer til terror) i den danske straffelov. For en nærmere drøftelse heraf se Vestergaard (2006).

6 Jf. bl.a. § 798-799, (udvidet adgang til hemmelig ransagning for terrorforbrydelser), og § 786 og 786a, (teleselskaber og internetudbydere skal registrere og i 1 år opbevare de oplysninger, der er relevante for politiets indgreb i meddelelseshemmeligheden) i den danske retsplejelov.

3 Definitionen af terrorisme i fredstid

3.1. Forsøgene på at opnå enighed om en international generel definition af terrorisme i fredstid

Der eksisterer fortsat ikke nogen internationalt anerkendt generel definition af terrorisme i fredstid. Det internationale samfund har i en årrække forsøgt at udarbejde en såkaldt »generel« (»comprehensive«) konvention mod terrorisme, som indeholder en generel definition af terrorisme, en forpligtelse til at kriminalisere terrorisme, samt til at retsforfølge terrorister eller udlevere dem til retsforfølgelse i andre stater.

De hidtidige forsøg på at opnå enighed om en sådan konvention er imidlertid i væsentlighed strandet på, at det ikke har været muligt at opnå enighed om en generel definition af terrorisme.

Det første forsøg på at fastsætte en generel definition af terrorisme stammer helt tilbage fra 1937, hvor Folkeretsforbundet udarbejdede en konvention om forebyggelse og afstraffelse af terrorisme. I konventionen defineres terrorisme således:

»All criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons or a group of persons or the general public.« (19 LNOJ 23 (1938))

Som det fremgår, er definitionen af terrorisme begrænset til kriminelle handlinger, som er rettet mod en stat. Konventionen blev imidlertid ikke ratificeret af et tilstrækkeligt antal stater og er derfor aldrig trådt i kraft.

Efter gennemførelsen af flere terrorangreb rettet mod civilpersoner i begyndelsen af 1970'erne, herunder bl.a. drabet på 11 israelske atleter under Olympiaden i München i 1972, blev det i FN regi besluttet på ny at forsøge at udarbejde en generel definition og konvention mod terrorisme. I 1972 blev der nedsat en *ad hoc* FN arbejdsgruppe, som fik mandat til at udarbejde en generel konvention mod terrorisme. I 1977 måtte komiteen imidlertid konkludere, at det ikke havde været muligt at opnå enighed blandt de medvirkende stater om en generel definition af terrorisme. Herefter lå arbejdet med at udarbejde en generel definition og konvention om terrorisme stille.

Med afslutningen af den kolde krig blev det i 1997 i FN besluttet at gøre endnu et forsøg på at opnå enighed om en generel definition af terrorisme. En ny *ad hoc* komité blev etableret og fik mandat til at arbejde videre med spørgsmålet (Perera 2004, s. 567-587). Navnlige efter den 11. september 2001 har der været stor be-

vågenhed om komiteens arbejde, og om det øgede behov for at nå til international enighed om, hvilke handlinger der kan betegnes som terrorhandlinger.⁷

Det, stater er uenige om, er ikke så meget selve definitionen af terrorisme, men i højere grad hvilke *undtagelser* der skal gælde til definitionen, herunder hvilke personer, der kan begå terrorhandlinger, jf. afsnit 3.4. nedenfor.

I stedet for en fælles international definition af terrorisme har stater vedtaget regionale og nationale definitioner af terrorisme.

Stater har endvidere igennem årene kunnet opnå enighed om en række internationale konventioner, som forbyder specifikke terrorhandlinger, men som ikke generelt definerer terrorisme. Der eksisterer i 2008 i alt 13 internationale konventioner mod terrorisme: Fem vedrører flysikkerhed; to vedrører terrorisme til havs; to vedrører nuklear terrorisme; og fire vedrører andre former for terrorhandlinger, herunder terrorbombninger og finansiering af terrorisme.⁸

Selvom der ikke er opnået enighed om en international generel definition af terrorisme, så er der en række »tilløb« til en sådan definition, bl.a. indeholder en række regionale anti-terrorkonventioner generelle definitioner af terrorisme. Tilsvarende indeholder den internationale konvention mod finansiering af terrorisme (1999) en generel definition af terrorisme, ligesom resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd og FN's Generalforsamling også indeholder generelle definitioner af terrorisme.

3.2. Elementer i de eksisterende generelle definitioner af terrorisme

På baggrund af de eksisterende internationale og regionale instrumenter⁹ – samt udkast til instrumenter og officielle FN rapporter¹⁰ – der indeholder en generel definition af terrorisme, kan der identificeres en række fælleselementer, som generelt indgår i de eksisterende definitioner af terrorisme (Duffy 2005, s. 32-37).

7 Det foreløbige udkast til en generel konvention mod terrorisme kan findes i Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, Sixth session (28 January-1 February 2002), Fifty-seventh Session. Supplement No. 37 (A/57/37).

8 Samtlige konventioner kan findes på <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>. Se også afsnit 3.3. nedenfor.

9 Jf. FN's Generalforsamling, (9/12 1994), FN's Sikkerhedsråd, (8/10 2004), Den internationale konvention mod finansiering af terrorisme 1999, artikel 2 (b), Den arabiske konvention mod terrorisme 1998, artikel 2, Den Afrikanske konvention mod terrorisme 1999, artikel 1, stk. 3, og EU's rammeafgørelse mod terrorisme 2002, artikel 1.

10 Jf. det foreløbige udkast til en generel konvention mod terrorisme, 2002, artikel 1, Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly, 17/12 1996, Sixth session, 28 January-1 February 2002, Fifty-seventh Session, samt FN's High Level Panel, Threats, Challenges and Change 2004. A more secure world: Our shared responsibility, 29/11 2004.

Handlingen – det materielle og subjektive indhold af forbrydelsen

Det materielle element i forbrydelsen varierer i de forskellige definitioner. De mest restriktive definitioner inkluderer kun handlinger, som resulterer i død eller alvorlig legemsbeskadigelse (FN's konvention mod finansiering af terrorisme samt »High-Level Panel«). Visse definitioner inkluderer herudover også gidselstagning og kidnapning (FN's Sikkerhedsråd resolution 1566 samt EU's Rammeafgørelse).

Den mest restriktive definition synes at være Sikkerhedsrådets, som er begrænset til handlinger som er omfattet af eksisterende internationale anti-terrorkonventioner, jf. nærmere afsnit 3.3. nedenfor, og som derudover også er af særlig alvorlig karakter og udføres med et særligt terrorforsæt.

Andre definitioner er mere omfattende og inkluderer herudover også handlinger, som påfører alvorlig og omfattende skade på offentlig eller privat ejendom (EU's Rammeafgørelse og udkastet til en generel konvention mod terrorisme).

Den arabiske konvention – og til dels også den afrikanske konvention – er mest vidtgående, idet den kriminaliserede handling kan bestå af enhver »act of violence«.

Efter visse konventioner er det endvidere tilstrækkeligt blot at true med at udføre de kriminaliserede handlinger (EU's Rammeafgørelse, den Afrikanske konvention mod terrorisme samt den Arabiske konvention mod terrorisme).

For at der kan være tale om en terrorforbrydelse, som defineret i konventionerne, skal gerningspersonen have begået den materielle handling (gerningsindholdet), ligesom vedkommende på normal vis skal have haft forsæt til at begå den pågældende handling.

En sådan forbrydelse vil imidlertid i sig selv »blot« udgøre en »normal« strafferetlig forbrydelse (f.eks. drab, vold, mv.). For at forbrydelsen kan kvalificeres som en terrorforbrydelse kræves yderligere i følge samtlige definitioner, at gerningspersonen har begået handlingen med et særligt formål eller motiv.

Formål eller motiv

Terrorisme er – ligesom bl.a. folkedrab – en såkaldt *dolus specialis* forbrydelse. Det vil sige, at gerningspersonen udover forsætligt at have begået den materielle handling (ovenfor pkt. 1), også skal have gjort det med et særligt formål og forsæt: f.eks. at intimidere en befolkning, tvinge en regering til at handle på særlig måde, mv.

I de fleste af de internationale definitioner af terrorisme og i EU's Rammeafgørelse kan det særlige formål være at intimidere en befolkning eller at tvinge en regering eller en international organisation til at foretage eller afstå fra at foretage visse handlinger (FN's konvention mod finansiering af terrorisme, EU's Rammeafgørelse, udkastet til en omfattende konvention mod terrorisme og »High-Level Panel«-rapporten). I EU's Rammeafgørelse tilføjes endvidere et tredje formål: »At destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer.«

Den afrikanske og den arabiske konventioner forekommer at være bredest formuleret og omfatter en række ikke særligt præcist afgrænsede formål. For eksempel vil en handling som udføres med motiv til at besætte et folk (den Arabiske konvention, »occupying or seizing people«) eller motiv til at starte et oprør i staten (den Afrikanske konvention, »create general insurrection in a State«) være omfattet af disse konventioners definition af en terrorhandling.

Krav om at handlingen er omfattet af en af de internationale anti-terrorkonventioner?

I Sikkerhedsrådets resolution 1566 (2004) defineres terrorisme som alvorlige kriminelle handlinger gennemført med forsæt til at begå død eller alvorlig legemsbeskadigelse, eller gidseltagning, mod personer, herunder mod civile, med det formål at intimidere en befolkning eller tvinge en regering til at foretage – eller afstå fra at foretage bestemte handlinger – når handlingen *tillige* er »within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism«.

Denne definition af terrorisme begrænser således terrorhandlinger til at være handlinger omfattet af en af de eksisterende internationale anti-terrorkonventioner. Tilsvarende i den Inter-Amerikanske konvention mod terrorisme (2002) og Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (2005), og ASEAN konventionen mod terrorisme (2006). Ingen af disse konventioner indeholder en generel definition af terrorisme, men konventionernes anvendelsesområde afgrænses til handlinger omfattet af de – opregnede – internationale anti-terrorkonventioner.

Modsat i konventionen mod finansiering af terrorisme (1999), hvor definitionen af terrorisme både omfatter handlinger som begås med forsæt til at begå død eller alvorlig legemsbeskadigelse mod (»reelle«) civile, med det formål at intimidere en befolkning eller tvinge en regering til noget *eller* handlinger som er omfattet af en af de internationale anti-terrorkonventioner, som opregnes i et bilag til konventionen. Denne konvention må således siges at have et mere omfattende anvendelsesområde.

Hvilke personer og goder er beskyttet?

Der er forskel på hvilke personer og goder, der er beskyttet af de enkelte definitioner af terrorisme.

Visse definitioner beskytter kun civile eller ikke-kombattanter (FN's konvention mod finansiering af terrorisme, samt »High-Level Panel«-rapporten). Andre konventioner beskytter alle personer – altså både civile og medlemmer af en stats væbnede styrker – samt både privat og offentlig ejendom.¹¹ Det er endvidere et krav i de fleste af de internationale anti-terrorkonventioner, at der skal være tale om en

11 Jf. EU's Rameafgørelse, den Afrikanske konvention mod terrorisme, den Arabiske konvention mod terrorisme, udkastet til en generel konvention mod terrorisme. Det skal bemærkes, at såvel EU's Rameafgørelse som udkastet til en generel konvention mod terrorisme kun finder begrænset anvendelse under væbnet konflikt.

grænseoverskridende international handling. Rent interne terrorhandlinger er ikke omfattet.

I afsnit 3.4. nedenfor drøftes hvilke personer, der kan *begå* terrorhandlinger.

Sammenfatning

En gennemgang og vurdering af de foreliggende regionale og internationale generelle definitioner, samt de eksisterende tiltag til sådanne definitioner, indikerer, at der i overvejende grad er enighed om, hvilke elementer, der indgår i en generel definition af terrorisme.

I relation til de enkelte elementer er der derimod betydelig forskel på, hvor brede og omfattende de forskellige definitioner er. To grundlæggende elementer – pkt. 1 og 2 ovenfor – går igen i alle definitioner af terrorisme: For det første at der er tale handlinger, som udføres med forsæt til at begå drab eller anden alvorlig legemsbeskadigelse på personer; for det andet at handlingen begås med henblik på at skræmme en befolkning eller tvinge en regering til en bestemt handling. Visse definitioner er betydeligt bredere, og omfatter f.eks. også alvorlig skade på offentlig og privat ejendom. Men de to nævnte grundlæggende elementer er indeholdt i samtlige definitioner.

Generelt forekommer de internationale definitioner – og tiltag til definitioner – af terrorisme at være mere restriktive end de mere inkluderende, brede og omfattende definitioner, som findes i de regionale konventioner mod terrorisme, herunder særligt i den Afrikanske og Arabiske konvention mod terrorisme (Saul 2006, s. 65-66).

3.3 Hvordan kan terrorisme defineres i fredstid?

I mangel af en international anerkendt generel definition af terrorisme kan det drøftes, hvordan terrorisme internationalt kan defineres.

Kan terrorhandlinger defineres som handlinger omfattet af de eksisterende internationale anti-terrorkonventioner?

De 13 konventioner er typisk blevet udarbejdet, efter at en konkret terrorhandling har fundet sted. Men de fleste af de 13 internationale anti-terrorkonventioner anvender ikke begrebet terrorisme og de specifikke handlinger, som reguleres af konventionerne, defineres kun i tre af konventionerne som terrorhandlinger.¹²

Der er imidlertid udbredt enighed om, både blandt stater og i internationale organisationer, at betegne de 13 konventioner som de internationale konventioner mod terrorisme. Således anføres det fra FN's side, at »since 1963, the international

12 Det drejer sig om de tre nyeste konventioner: FN's konvention mod terrorbombninger (1997), FN's konvention mod finansiering af terrorisme (1999), samt FN's konvention mod nuklear terrorisme (2005).

community has elaborated 13 universal legal instruments to prevent terrorist acts.« (FN's særlige hjemmeside om terrorisme).

Tilsvarende henviser flere regionale anti-terrorkonventioner, som ikke indeholder en generel definition af terrorisme, til de internationale anti-terrorkonventioner ved afgrænsningen af terrorhandlinger, jf. således den Inter-Amerikanske konvention mod terrorisme (2002), Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (2005) og ASEAN konventionen mod terrorisme (2006). I Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme anføres det således i artikel 1, at »terrorist offence« means any of the offences within the scope of and as defined in one of the treaties listed in the Appendix.« I bilaget opregnes de internationale anti-terrorkonventioner.¹³

Det er tilsvarende blevet anført, at »there is a tendency to consider these treaties as establishing a sort of evolving code of terrorist offences.« (O'Donnell 2006, s. 855).

Selvom de 13 internationale konventioner generelt betegnes som anti-terror konventioner, så må det fremhæves, at den kriminaliserede handling i flere af konventionerne er meget bredt formuleret.

Sammenholdes beskrivelsen af gerningsindholdet i de 13 eksisterende internationale anti-terrorkonventioner med elementerne til en generel definition af terrorisme, jf. afsnit 3.2., er det åbenlyst, at de internationale anti-terrorkonventioner vil kunne omfatte en række forbrydelser, som intet har med terrorisme at gøre, således som dette begreb kan præciseres efter de eksisterende generelle definitioner af terrorisme.

Til illustration kan fremhæves den meget brede og upræcise definition af terrorhandlinger i artikel 1 i konventionen angående lovovertrædelser og visse andre handlinger begået ombord i luftfartøjer (1963), som omfatter og kriminaliserer følgende handlinger:

»Acts which, whether or not they are offences, may or do jeopardize the safety of the aircraft or of persons or property therein or which jeopardize good order and discipline on board.«

Det er åbenlyst, at en række handlinger, herunder helt private handlinger, der f.eks. bundet i, at den pågældende gerningsmand er påvirket af spiritus eller narkotika, mv., vil kunne være omfattet af denne gerningsbeskrivelse, uden at der nødvendigvis behøves at være tale om terrorhandlinger.¹⁴

13 Ingen af disse konventioner medtager i denne opregning den ældste internationale anti-terrorkonvention – Konventionen angående lovovertrædelser og visse andre handlinger begået ombord i luftfartøjer (1963), jf. begrundelsen herfor i teksten.

14 Det må antages at være grunden til, at denne konvention ikke medtages ved afgrænsningen af terrorisme i de 3 regionale konventioner.

Tilsvarende kan anføres i forhold til konventionen om gidseltagning (1979). Definitionen af gidselstagning vil bl.a. kunne omfatte pengeafpresning, som har sin rod i helt private vindingsmotiver uden nogen tilknytning til en terrorhandling, som defineret i de eksisterende generelle definitioner af terrorisme.

Det er på den baggrund blevet anført af forfattere, at en handling ikke kan betegnes som en terrorhandling, blot fordi den er omfattet af en af de internationale konventioner (Vestergaard 2006, s. 2):

»Forhold omfattet af de separate, globale konventioner er ikke nødvendigvis terrorhandlinger, de begås ikke nødvendigvis af terrorgrupper eller terrorister med politiske motiver, og de kan i visse tilfælde være kendetegnet ved en betydelig fjernhed i forhold til de grundlæggende beskyttelsesinteresser.«¹⁵

Det må således afvises, at terrorhandlinger i fredstid generelt kan defineres som handlinger omfattet af de 13 internationale anti-terrorkonventioner. Det er ikke givet, at enhver handling omfattet af de 13 internationale terrorkonventioner rettelig bør betragtes som en terrorhandling.

FN's Specialrapportør vedrørende »Counter-terrorism and Human Rights« har argumenteret for, at en handling kun bør betegnes som en terrorhandling, såfremt følgende tre kumulative karakteristika er opfyldt:

»(a) Acts, including against civilians, committed with the intention of causing death or serious bodily injury, or the taking of hostages; and

(b) Irrespective of whether motivated by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, also committed for the purpose of provoking a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidating a population, or compelling a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act; and

(c) Such acts constituting offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism.« Jf. FN, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, (28/12 2005).

Disse tre kumulative krav er alle indeholdt i resolution 1566 (2004) fra FN's Sikkerhedsråd.

For at en handling kan betegnes som en terrorhandling, skal den således være omfattet af en af de internationale anti-terrorkonventioner, *samt* begået med forsæt til at forårsage død eller alvorlig legemsbeskadigelse, med henblik på at opnå et

15 Tilsvarende FN's Specialrapportør vedrørende »Counter-terrorism and Human Rights«, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, 28/12 2005.

særligt formål, herunder at tvinge en regering til en bestemt handling eller skræmme en befolkning.

Som det ses kombinerer den skitserede tre-leddede afgrænsning af terrorisme gerningsbeskrivelsen i de eksisterende internationale anti-terrorkonventioner med de to grundlæggende elementer fra de eksisterende definitioner – og tiltag til definitioner af – terrorisme.

Afgrænsningen forekommer velbegrunderet ud fra reale hensyn. Det sikres for det første, at det kun er handlinger, som er omfattet af de eksisterende internationale anti-terrorkonventioner – som der er generel international enighed om er handlinger, som materielt kan betegnes som terrorhandlinger – som vil kunne være omfattet af definitionen.

For det andet sikres, at det kun er reelle terrorhandlinger – således som dette begreb generelt forstås i henhold til de eksisterende definitioner af terrorisme – der subsumeres under anti-terrorkonventionerne.

Det betyder f.eks. at ikke ethvert drab eller enhver grov vold der begås med forset til at skræmme en befolkning eller tvinge en regering til noget vil være omfattet af terrordefinitionen. Det må tillige kræves, at drabet eller volden er omfattet af en af de eksisterende internationale anti-terrorkonventioner.

Ud fra dette forslag til en international definition af terrorisme kan det nok betvivles, om den anholdelse, som PET foretog i februar 2008 af tre personer for at »forhindre et terrorrelateret drab på en af tegnerne bag Muhammed-tegningerne« rettelig kan betegnes som en terrorhandling.¹⁶ Den påtænkte handling ville formentlig ikke kunne være omfattet af gerningsbeskrivelsen i de eksisterende internationale anti-terrorkonventioner.

Antonio Cassese (2006, s. 937) har anført, at der i folkeretlig sædvane har udkrystalliseret sig en definition af terrorisme:

»Terrorism consists of (i) acts normally criminalized under any national penal system, or assistance in the commission of such acts whenever they are performed in time of peace; (ii) intended to provoke a state of terror in the population or to coerce a state or an international organization to take some sort of action, and finally (iii) are politically or ideologically motivated, i.e. are not based on the pursuit of private ends.«¹⁷

Denne definition forekommer særdeles omfattende, ikke mindst pkt. (i) der inkluderer handlinger, som normalt er kriminaliseret i nationale retssystemer. Der er betydelig forskel på, hvilke handlinger der i national ret kan beskrives som terrorhandlinger. Visse nationale definitioner omfatter kun drab og alvorlig legemsbeska-

16 Handlingen vil formentlig heller ikke kunne betegnes som en terrorhandling efter § 114 i den danske straffelov, der hviler på et EU rammeafgørelse, bl.a. fordi handlingen vel næppe kan tilføje »et land eller en international organisation alvorlig skade.«

17 Modsat formentlig Saul (2006, s. 270).

digelse, andre er langt mere omfattende og omfatter bl.a. også ikke voldelig adfærd (UN High Commissioner for Human Rights. 2. juni 2008, s. 9).

Umiddelbart forekommer det mere korrekt, ved beskrivelsen af en mulig sædvaneretlig definition, at afgrænse handlingerne til handlinger omfattet af de eksisterende internationale anti-terrorkonventioner, idet der som nævnt blandt stater og internationale organisationer er udbredt enighed om, at sådanne handlinger kan betegnes som terrorhandling.

Det må erkendes, at denne definition er langt snævrere end den af Cassese foreslåede, men skal der ske en udvidelse så terrorhandling kan vedrøre andre handlinger end de i konventionerne definerede, bør det – ikke mindst henset til vigtigheden af at have en så præcis international definition af terrorisme som muligt, jf. afsnit 2 ovenfor – ske ved en fælles international beslutning herom i den FN *ad hoc* komité, der pt. drøfter definitionen af terrorisme, jf. afsnit 3.1. ovenfor.

Det må fremhæves, at den her foreslåede afgrænsning af terrorisme ikke harmonerer med definitionen af terrorisme under væbnet konflikt, og det vil derfor være nødvendigt at præcisere, at denne afgrænsning alene knytter sig til fredstidssituationer, jf. nærmere herom nedenfor under afsnit 4 og 5.

Samtidigt må det understreges, at dette forsøg på at fastlægge en definition af terrorisme ikke løser det afgørende problem i forhold til at opnå international enighed om en definition af terrorisme – nemlig hvilke undtagelser der skal gælde til definitionen, herunder om »frihedskæmpere« og »statsterrorisme« skal undtages. Disse spørgsmål skal drøftes i det følgende.

3.4. Gælder der undtagelser til definitionen? – Kan terrorhandling være lovlige handlinger?

Som drøftet ovenfor er det ikke så meget selve definitionen af terrorisme, som stater ikke har kunnet blive enige om. Det stater er uenige om er, om der skal gælde undtagelser til definitionen af terrorisme. Her er det særligt to forhold, som stater ikke kan blive enige om: Skal »frihedskæmpere« og »statsterrorisme« undtages.

Staters holdninger til disse to spørgsmål har i vidt omfang været kendetegnet ved, at stater har forsøgt at inkludere så mange af deres fjenders aktiviteter som muligt i definitionen af terrorisme, og ekskludere egne og »venners« handlinger (Sassòli 2006, s. 959-981). Uenigheden er særligt kommet til udtryk i forbindelse med forhandlingerne om en generel konvention mod terrorisme og den heri indeholdte generelle definition af terrorisme.¹⁸

18 Et andet forhold der har skabt uenighed ved forhandlingerne om en generel konvention mod terrorisme er spørgsmålet om, i hvilket omfang konventionen skal finde anvendelse

Frihedskæmpere, nationale frigørelsesbevægelser, mv.

Visse – navnlig afrikanske og arabiske – stater har argumenteret for, at en generel definition af terrorisme skal undtage »frihedskæmpere, nationale frigørelsesbevægelser«, mv, der kæmper for selvstændighed mod bl.a. kolonimagters domination og fremmede besættelsesmagter (*Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996 Ninth session (28 March-1 April 2005), A/67/37, pr. 13*).

Det er bl.a. sket under henvisning til artikel 1 i FN Pagten, der beskriver formålet med FN og indirekte anerkender folks ret til selvbestemmelse. En ret som er bekræftet og præciseret i princip nr. 5 om »The principle of equal rights and self-determination« i FN's deklaration om fredelig sameksistens og samarbejde mellem stater (FN's Generalforsamling *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, 24/10 1970*).

Også i menneskeretlige instrumenter indgår bestemmelser om selvbestemmelse. Således fremgår det af artikel 1 i FN's konvention om civile og politiske rettigheder og den enslydende artikel 1 i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder fra 1966, at: »All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.«

Adgangen til at bekæmpe en besættelsesmagt under væbnet konflikt er også reguleret i den humanitære folkeret, jf. afsnit 4 nedenfor.

Retten til selvbestemmelse går således igen i en række folkeretlige dokumenter (Dunér 2005, s. 247-269). Men ingen af disse folkeretlige instrumenter fastsætter eller blot indikerer, at det kan være lovligt at udføre terrorhandlinger for at opnå selvstændighed.¹⁹

Mens ældre resolutioner fra FN's Generalforsamling vedrørende terrorisme ofte indeholdt en klausul, som fordømmer kolonimagter og racistiske regimer og samtidigt bekræfter retten til selvbestemmelse – som en mulig implicit accept af at terrorisme kan anvendes i kampen for selvbestemmelse (således bl.a. i følgende resolutioner fra FN's Generalforsamling fra perioden 1972 – 1994: *Resolution 27/3034*, (1972), *Resolution 32/147*, (1977), *Resolution 34/145*, (1979), *Resolution 36/109*, (1981) og *Resolution 38/130*, (1983). Se endvidere Halberstam 2003) – så medtager alle nyere resolutioner fra såvel FN's Generalforsamling som FN's Sikkerhedsråd ikke en sådan

under væbnet konflikt, herunder om de væbnede styrkers handlinger skal undtages fra konventionens anvendelsesområde.

19 Tilsvarende gør sig gældende i den humanitære folkeret, jf. afsnit 4 nedenfor. Det kan herved også fremhæves, at forbuddet mod magtanvendelse i FN Pagten, jf. artikel 2 i Pagten, ikke giver adgang til at anvende væbnet magt med henblik på at opnå ret til selvstændighed.

klausul. Derimod fordømmes terrorisme nu i helt utvetydige vendinger, og det fremhæves eksplicit, at terrorisme er en forbrydelse uanset, hvor den begås, af hvem og med hvilket formål.²⁰

Tilsvarende fremgår det af de nyere internationale konventioner mod terrorisme (artikel 6 i FN's konvention om finansiering af terrorisme (1999), artikel 5 i FN's konvention mod terrorbombninger (1997), samt artikel 6 i FN's konvention mod nuklear terrorisme, 2005), samt af det foreliggende udkast til en generel konvention mod terrorisme, (2002), at terrorhandlinger, som defineret i konventionerne, »are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious, or other similar nature.« (Artikel 5 i udkast til general konvention mod terrorisme)

Selvom der således på det internationale plan fra midten af 1990'erne synes at have været en øget anerkendelse af, at intet politisk mål – heller ikke retten til selvbestemmelse – kan berettiggelse terrorisme, er spørgsmålet fortsat kontroversielt.

Det illustreres navnlig ved visse af de regionale konventioner mod terrorisme. Således indeholder både den afrikanske konvention (1999) og den arabiske konvention (1997) mod terrorisme bestemmelser, der eksplicit undtager nationale frihedsbevægelser mv. fra definitionen af terrorisme. Det fremgår således af Artikel 3 i den Afrikanske konvention (1999):

»[T]he struggle waged by peoples in accordance with the principles of international law for their liberation or self-determination, including armed struggle against colonialism, occupation, aggression and domination by foreign forces shall not be considered as terrorist acts.«

Ligeledes artikel 2 (a) i den Arabiske konvention mod terrorisme (1998):

»All cases of struggle by whatever means, including armed struggle, against foreign occupation and aggression for liberation and self-determination, in accordance with the principles of international law, shall not be regarded as an offence.«

Som det ses undtages handlinger som gennemføres for at opnå selvbestemmelse, frigørelse og selvstændighed mod en kolonimagt, mod en en besættelsesmagt, eller mod en fremmed aggression eller dominans, fra konventionernes definition af terrorisme.

20 Således i en række resolutioner fra FN's Generalforsamling fra 1995 og frem, jf. bl.a. Resolution 50/53, (1995), Resolution 51/210, (1996), Resolution 52/165, (1997), Resolution 53/108, (1999), Resolution 55/158, (2001), samt i resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd; jf. bl.a. Resolution 1269, (1999) samt Resolution 1373, (2001) som fordømmer terrorisme og tilføjer at terrorhandlinger er »criminal and unjustifiable, wherever and by whomsoever committed.«

Begge konventioner finder også anvendelse under væbnet konflikt, og de nævnte undtagelser for personer, der kæmper for selvstændighed mod en besættelsesmagt, mv., synes »blot« at være en afspejling af de regler, der gælder efter den humanitære folkeret under væbnet konflikt, hvorefter en sådan selvstændighedskamp efter omstændighederne kan være legitim, såfremt der er tale om lovlige kamphandlinger efter den humanitære folkeret, jf. artikel 1, stk. 4, i Tillægsprotokol I fra 1977 og afsnit 4 nedenfor.²¹

Derimod er der ikke holdepunkter for at antage, at bestemmelserne undtager – og legitimerer – terrorhandlinger gennemført i fredstid. Bestemmelserne skaber således ikke nye undtagelser, som ikke allerede er accepterede i folkeretten/den humanitære folkeret under væbnet konflikt og besættelse.

At det imidlertid ikke kun er afrikanske og arabiske stater, der har ønsket at udskille »frihedskæmpere« fra definitionen af terrorisme, fremgår af forløbet med vedtagelsen af EU's Rammeafgørelse mod terrorisme i 2002. (Rådets Rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme 13/6 2002)

Rammeafgørelsen indeholder i artikel 1 en definition af terrorisme, som ikke indeholder en undtagelsesklausul for »frihedskæmpere«, mv. Men ikke desto mindre ønskede EU-Rådet at præcisere, at handlinger, der har til formål at bevare eller genindføre et land demokrati og menneskerettigheder, som det var situationen i visse EU-lande under II. Verdenskrig, ikke skal betragtes som terrorhandlinger efter artikel 1. Derfor afgav Rådet i forbindelse med vedtagelsen af rammeafgørelsen en erklæring til mødeprotokollen, der tilsigter at begrænse anvendelsesområdet for artikel 1.²²

Det fremgår eksplicit af præambelen til Rammeafgørelsen, at den ikke regulerer de væbnede styrkers handlinger under væbnet konflikt, som er reguleret af den humanitære folkeret.²³

Når Rådet lægger op til, at personer, der kæmper for at bevare eller genindføre demokrati, skal undtages fra definitionen af terrorisme, er der tale om en ganske bred og upræcis undtagelse, der ikke »blot« refererer til den allerede etablerede internationalt anerkendte ret, som »frigørelsesbevægelser« har til at kæmpe for selvstændighed efter den humanitære folkeret under væbnet konflikt og besættelse, jf. artikel 1, stk. 4, i TP I. Derimod må undtagelsen for så vidt antages også at vedrøre fredstidssituationer.

21 TP I er pr. august 2008 ratificeret af 168 stater, jf. <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO?OpenView> (Sidst besøgt august 2008). Dermed kan Protokollen og artikel 1, stk. 4, med rimelighed – om end visse stater krigsførende stater som USA og Israel ikke har ratificeret Protokollen – betragtes som internationalt anerkendt. Dermed ikke sagt, at Protokollen – eller alle bestemmelserne deri – har opnået status som folkeretlig sædvane.

22 EU, Council Declaration, 13. juni 2002.

23 Jf. *Ibid.*, pr. 11.

EU-Rådet må skarpt kritiseres for herved at indikere, at det i fredstid kan være legitimt at udføre terrorhandlinger som defineret i Rameafgørelsen, herunder forsætlige drab og legemsangreb mod, civile. Sådanne handlinger kan aldrig legitimeres, heller ikke under væbnet konflikt, jf. afsnit 4 nedenfor.

Sammenfattende kan det konstateres, at der på det internationale politiske niveau tilsyneladende i de senere år har været en udbredt enighed om at fordømme terrorisme i fredstid som »criminal and unjustifiable, wherever and by whomsoever committed.« Det må afvises, at der i fredstid findes undskyldninger for at begå terrorisme. De undtagelser til definitionen, der har været drøftet, har i væsenlighed – muligvis bortset fra EU-Rådets erklæring – knyttet sig til væbnet konflikt og besættelse, jf. herom afsnit 4 nedenfor.

Statsterrorisme

Det andet store område, der har givet anledning til uenighed om en generel definition af terrorisme i fredstid, er spørgsmålet om statsterrorisme. De fleste navnlig vestlige stater har været tilbøjelige til alene at fokusere på terrorisme begået af ikke-statslige aktører.²⁴ Men i relation til Israel/Palæstina konflikten er det blevet anført fra bl.a. visse arabiske staters side, at den israelske ulovlige besættelse af palæstinske områder må sidestilles med en terrorhandling, som må indeholdes i en generel definition af terrorisme.²⁵

Tilsvarende har visse forfattere i ganske kraftige vendinger fremhævet, at en generel konvention mod terrorisme, herunder en generel definition af terrorisme, der alene fokuserer på terrorisme begået af ikke-statslige personer og grupper vil være ensidig og uafbalanceret. Christian Tomuschat (2005) har anført:

»Obviously, such a convention [comprehensive convention on terrorism] would be useless if it did not, at the same time, take into account terrorist acts undertaken by State authorities. A convention focussing exclusively on terrorist offences committed by private individuals would be blind on one eye.«

Tilsvarende M. Cherif Bassiouni (2002):

»The exclusion of state actors' unlawful terror-violence acts from inclusion in the overall scheme of terrorism control highlights the double standard that non-state actors lament and use as a justification for their own transgression. This disparity of treatment between state and non-state

24 Statslige aktører (SA) defineres her som alle statslige organer som udfører lovgivningsmæssige, administrative, juridiske eller andre statsfunktioner, jf. artikel 4 i Den Internationale Lovkommissionens (ILC's) udkast til artikler om statsansvar. Ikke- statslige aktører (NSA) defineres negativt som alle aktører, der ikke er statslige aktører.

25 Jf. *supra* note 7 om forhandlingerne i *ad hoc* komiteen om en generel definition af terrorisme.

actors is plainly evident, and constitutes one of the reasons for the attraction of adherents to non-state terrorist groups.«

Derimod foreslog »FN's High-Level Panel« i den omfattende rapport fra 2004, at statsterrorisme undtages fra en generel definition af terrorisme (FN's High-level Panel on Threats, Challenges and Change 2004).

Det anføres, herved, at staters brug af magt allerede er stærkt reguleret og begrænset i folkeretten, herunder i FN Pagten, menneskeretten og i den humanitære folkeret. Derimod har det internationale regelsæt, der regulerer ikke-statslige aktørers brug af væbnet magt ikke fulgt med udviklingen. Derfor bør en generel konvention mod terrorisme efter Panelets opfattelse alene rette sig mod ikke-statslige aktører. I den efterfølgende rapport fra FN's Generalsekretær »In Larger Freedom« fra 2005, bakkes der fuldt ud op om Panelets vurderinger.²⁶

Der kan stilles spørgsmålstegn ved, om en generel undtagelse af statsterrorisme i fredstid som foreslået af »High-Level Panel« og FN's Generalsekretær er velbegrunnet.

For det *første* kan det mere generelt anføres, at det afgørende må være, at alvorlige legemsangreb mod civile – som gennemføres for at skræmme en befolkning eller true en regering til en bestemt handling – altid er kriminaliseret som en terrorhandling. Om handlingen udføres af statslige eller af ikke-statslige aktører burde ikke ændre herved. Ligesom det ikke bør være afgørende med hvilket formål terror udføres, så bør det heller ikke være afgørende, hvem der udfører terrorhandlingen.

Dernæst kan det for det *andet* fremhæves, at det er korrekt, at staters brug af magt er reguleret og begrænset i FN Pagten, i menneskeretten og i den humanitære folkeret. Men denne regulering forekommer ikke tilstrækkelig.

Det er et helt grundlæggende element i de 13 eksisterende internationale anti-terrorkonventioner, samt i det foreliggende udkast til en generel konvention mod terrorisme, at stater forpligtes til at retsforfølge og straffe *personer*, der har begået visse nærmere definerede terrorhandlinger, herunder ved anvendelse af universel jurisdiktion (*»aut dedere aut judicare«*).

FN Pagten forbyder bl.a. staters aggressionshandlinger mod andre stater og menneskerettighederne sikrer individer (inden for deltagerstaternes jurisdiktion) visse rettigheder. Disse to regelsæt vedrører således spørgsmålet om *statsansvar*. Derimod er der ingen af disse to regelsæt, der fastlægger at en terrorhandling er en

26 FN's Generalsekretær, In Larger Freedom: Towards development, security and human rights for all, A59/2005, 21. marts 2005, pr. 91: »It is time to set aside debates on so-called »State terrorism«. The use of force by States is already thoroughly regulated under international law.«

international forbrydelse, og herunder pålægger stater en forpligtelse til at retsforfølge *individer*, der har begået en sådan forbrydelse.²⁷

En sådan forpligtelse til individuel strafforfølging følger af den humanitære folkeret – også i relation til terrorhandlinger udført af statslige aktører – men den humanitære folkeret finder kun anvendelse under væbnet konflikt, jf. nedenfor afsnit 4 og ikke i fredstidssituationer, som drøftes i dette afsnit.

Såfremt terrorisme udført af statslige aktører generelt undtages fra en definition af terrorisme samt fra en generel konvention mod terrorisme, vil der således kunne opstå en situation, hvor de pågældende terrorister ikke vil kunne retsforfølges efter konventionen i andre stater ved anvendelse af universel jurisdiktion (*»aut dedere aut judicare«*).²⁸ Sådanne terrorhandlinger vil derfor i vidt omfang kun kunne retsforfølges ved de nationale domstole, i den stat, hvor terrorhandlingen er begået, og det er ikke givet, at stater altid vil foretage en effektiv retsforfølging af terrorhandlinger begået af »egne« statsansatte.

Det forekommer således ikke velbegrunder generelt under henvisning til andre folkeretlige regler, at undtage terror udført af statslige aktører fra en definition af terrorisme samt fra en generel konvention mod terrorisme.²⁹

Som drøftet ovenfor har der været betydelig uenighed om, hvilke undtagelser der skal gælde til en generel definition af terrorisme. Det samme har ikke været tilfældet i forhold til *de internationale anti-terrorkonventioner*. De eksisterende internationale anti-terrorkonventioner undtager ikke eksplicit hverken statslige aktører eller frihedskæmpere fra konventionernes anvendelsesområde. Det må derfor som udgangspunkt lægges til grund at »alle« – dvs. såvel statslige aktører som ikke statslige aktører, herunder »frihedskæmpere«, mv. – principielt kan begå terrorhandlinger omfattet af de internationale anti-terrorkonventioner.³⁰

27 Det er muligt, at der efter folkeretlig sædvane eksisterer en ret til for stater til ved udøvelse af universel jurisdiktion at retsforfølge personer, der er ansvarlige for terrorhandlinger, herunder også statslige aktører. Men det kan ikke antages, at stater efter folkeretlig sædvane er forpligtet til at gennemføre en sådan retsforfølging.

28 Muligheden for at retsforfølge terrorhandlinger begået i fredstid, herunder som en forbrydelse mod menneskeheden, ved de internationale straffetribunaler og Den Internationale Straffedomstol, (ICC), er meget begrænsede.

29 Men det kan være velbegrunder under væbnet konflikt at undtage visse handlinger udført af de væbnede styrker, for derved at undgå konflikt med reguleringen i den humanitære folkeret, jf. afsnit 5 nedenfor.

30 Visse af de nyere internationale anti-terrorkonventioner – FN's konvention mod terrorbombninger (1999) og FN's konvention mod nuklear terrorisme (2005) samt det foreliggende udkast til en internationale generel konvention mod terrorisme – undtager dog handlinger udført af de væbnede styrker, herunder de statslige væbnede styrker, under *væb-*

4 Definitionen af terrorisme under væbnet konflikt

4.1 Definitionen

Den humanitære folkeret forbyder terrorisme, men indeholder ikke nogen direkte definition af terrorisme. ICRC har således anført:

»While IHL does not provide a definition of terrorism, it explicitly prohibits most acts committed against civilians and civilian objects in armed conflict that would commonly be considered »terrorist« if committed in peacetime.« (ICRC's Sædvaneretsstudium 2005, s. 5)

Det fremgår imidlertid af artikel 51 i TP I og af den enslydende artikel 13, stk. 2, i TP II, at:

»The civilian population as such, as well as individual civilians, shall not be the object of attack. Acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population are prohibited.«³¹

Det kan på den baggrund siges, at TP I og II implicit definerer terrorisme som voldshandlinger bevidst rettet mod civile med det formål at sprede rædsel/terror.

I det sædvaneretlig forbud mod terrorisme under væbnet konflikt, synes terrorisme også at være afgrænset til voldshandlinger udført mod civile. Således anføres det i ICRC's sædvaneretsstudium fra 2005, at:

»Acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population are prohibited.« (Regel nr. 2)³²

Denne implicitte definition af terrorisme i de to tillægsprotokoller er blevet bekræftet ICTY. Tribunalen har – som den første internationale domstol – i *Galic*'-sagen fra 2003 taget stilling til en sag om terrorisme begået under væbnet konflikt.

Galic'-sagen vedrørte belejringen af Sarajevo. General *Galic* var tiltalt for i perioden september 1992 til august 1994 at have været ansvarlig for en kampagne af beskydning af og angreb på civilbefolkningen i Sarajevo. En kampagne som resulterede i død og skade på civile, og som blev gennemført med det primære formål at

net konflikt fra konventionernes anvendelsesområde. Denne undtagelse forekommer velbegrunnet for at undgå konflikt med standarder i den humanitære folkeret.

31 Mens artikel 33 i GK IV og artikel 4, stk. 2, i TP II forbyder »terrorismen«, så forbyder artikel 51, stk. 2, i TP I og artikel 13 i TP II at »sprede terror blandt civilbefolkningen«. Der kan ikke antages at ligge nogen materiel forskel heri, (Arnold 2004, s. 73).

32 Det bemærkes, at denne regel er stort set identisk med artikel 51 i TP I og artikel 13, stk. 2, i TP II.

spredte rædsel blandt civilbefolkningen. *Galic* blev dømt for at have terroriseret befolkningen. I relation til de i sagen rejste anklagepunkter definerer Tribunalet terrorisme således:

- »1. Acts of violence directed against the civilian population or individual civilians not taking direct part in hostilities causing death or serious injury to body or health within the civilian population.
2. The offender willfully made the civilian population or individual civilians not taking direct part in hostilities the object of those acts of violence.
3. The above offence was committed with the primary purpose of spreading terror among the civilian population.« (ICTY, Trial Chamber Judgment, *Prosecutor v. Stanislav Galic*, 5/12 2003.

Som det umiddelbart fremgår, så begrænser ICTY terrorhandlinger til handlinger udført mod civile, som »ikke tager direkte del i fjendtlighederne«. En sådan begrænsning følger ikke direkte af ordlyden af artikel 51 i TP I/ artikel 13, stk. 2, i TP II, men forekommer velbegrundet. Definitionen af terrorisme omfatter herefter ikke handlinger rettet mod kombattanter og mod civile, som tager direkte del i fjendtlighederne.

Det fremgår videre, at terrorisme defineres som forsætligt *drab*, eller påførelse af *alvorlig legemsbeskadigelse*, på sådanne »reelle« civile, der udføres med det særlige motiv eller formål at sprede frygt (terror) blandt civilbefolkningen. Her synes også at være tale om en mere snæver definition, end den der direkte kan læses ud af ordlyden af artikel 51 i TP I/artikel 13, stk. 2, i TP II, der vedrører voldshandlinger mod civile.

Det er en betingelse, at angrebet *bevidst* (»wilfully«) rettes mod »reelle« civile. Den omstændighed, at civile tilfældigt eller hændeligt kommer til skade eller bliver dræbt i forbindelse med et angreb på et legitimt militært mål betyder således ikke *per se*, at der er tale om et terrorangreb, jf. herved princippet om »collateral damage«, jf. artikel 57 i TP I. For at der er tale om et terrorangreb, må det således kræves, at angrebet er udført uden respekt for de grundlæggende principper i den humanitære folkeret om militær nødvendighed, herunder at der ikke sondres mellem kombattanter og civile, at angrebet ikke udføres med størst mulig forsigtighed over for civile, at der ikke er proportionalitet mellem de militære midler der anvendes, og det ønskede formål med aktionen (Arnold 2005, s. 17-18). Der vil kun være tale om et terrorangreb, såfremt disse grundlæggende principper bevidst fraviges, og formålet med angrebet – også – er at ramme civile. Vurderingen af, om der er tale om et terrorangreb, er således relativ.

Selvom ICTY's definition af terrorisme i visse henseender forekommer noget snævrere end det umiddelbart følger af ordlyden af artikel 51 i TP I og den enslydende artikel 13, stk. 2, i TP II, så forekommer det at være en rimelig og velbegrundet præcisering af definitionen af terrorisme under væbnet konflikt.

4.2 Gælder der undtagelser til definitionen? – Kan terrorhandlinger være lovlige handlinger?

Det har været drøftet, om den humanitære folkeret åbner op for, at det i forbindelse med en væbnet konflikt kan være lovligt for »frihedskæmpere«, der kæmper for selvstændighed mod f.eks. en fremmed besættelsesmagt, at anvende terrorhandlinger. Er »frihedskæmpere« undtaget for definitionen af terror i den humanitære folkeret?, jf. afsnit 3.4. ovenfor.

Ved vurderingen af om en kamphandling kan være lovlig efter den humanitære folkeret, må det først vurderes, om den *person*, der udfører handlingen, lovligt kan deltage i kamphandlingerne, og dernæst, om selve *kamphandlingen* er lovlig.

For så vidt angår det første spørgsmål – om hvilke *personer* der lovligt kan deltage i kamphandlinger – er det helt klare udgangspunkt, at det under internationale væbnede konflikter kun er de væbnede styrker, og personer, der tilhører de væbnede styrker (artikel 4, A, nr. 1 og 2, i GK III, samt artikel 43, stk. 2, i TP I), der lovligt kan deltage i kamphandlingerne under væbnet konflikt. Civile har derimod ikke adgang til at deltage i kamphandlingerne og nyder i konsekvens heraf immunitet mod militære angreb.

I slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne fandt en række interne ikke-internationale selvstændigheds- og frigørelseskrige sted i bl.a. Afrika, og der opstod et ønske fra en række stater om at anerkende disse frigørelsesbevægelseres ret til at kæmpe for selvstændighed, mv.

I forbindelse med vedtagelsen af Tillægsprotokol I fra 1977 til Genève-konventionerne blev der opnået enighed om, at »folk (der) kæmper mod koloniherrredømme, fremmedbesættelse og imod racistiske regimer i udøvelsen af deres ret til selvbestemmelse« kan anses for Part i en international væbnet konflikt og dermed lovligt kan deltage i kamphandlinger (artikel 1, stk. 4, i TP I. Se også artikel 96 i TP I). Tre betingelser skal være opfyldt for at civile (»folk«) således lovligt kan tage del i kamphandlinger:³³ For det første skal kamphandlingerne have et sådant omfang, at der eksisterer en ikke-international væbnet konflikt. For det andet skal der være tale om en anerkendt frigørelsesbevægelse, der reelt og ud fra en almen »objektiv« betragtning kæmper for selvstændighed mod et koloniherrredømme, en besættelsesmagt eller et racistisk regime.³⁴ Endelig skal frigørelsesbevægelsen for det tredje afgive en officiel erklæring om at ville overholde Genève-konventionerne og TP I, jf. artikel 96 i TP I.

33 Jf. herved UK Ministry of Defence, *The Manual of the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, (2004, s. 30).

34 Det må antages, at denne opregning af tre regimer, der legitimt kan bekæmpes, er udtømmende, jf. ICRC-kommentaren til TP I, s. 54.

Det kan således efter omstændighederne være legitimt for en civil frigørelsesbevægelse at tage del i kamphandlingerne under væbnet konflikt.

Men for at der er tale om en lovlig handling kræves derudover som nævnt, at selve *kamphandlingen* er lovlig efter den humanitære folkeret. Forsætlige angreb mod *civile* er altid forbudt efter den humanitære folkeret, og derfor vil terrorhandlinger, som defineret i den humanitære folkeret, altid være ulovlige under væbnet konflikt og besættelse. Derimod vil angreb som ikke er rettet mod civile men mod kombattanter eller mod andre civile, der tager direkte del i fjendtlighederne, efter omstændighederne kunne være lovlige kamphandlinger.

Der er således ingen undtagelser for »frihedskæmpere«, mv. Terrorhandlinger mod civile kan aldrig være lovlige efter den humanitære folkeret, uanset med hvilken begrundelse handlingen udføres.

Som nævnt ovenfor indeholder flere *regionale* anti-terrorkonventioner undtagelser, der fritager »frihedskæmpere« – som kæmper for selvstændighed mod en besættelsesmagt, mv. – fra definitionen af terrorisme. Det er således muligt, at en terrorhandling mod civile som er gennemført med henblik på at opnå selvstændighed fra en besættelsesmagt, ikke vil kunne betegnes som en terrorhandling efter disse anti-terrorkonventioner. Men en sådan handling vil være en terrorhandling efter den humanitære folkeret. Den vil altid være forbudt efter den humanitære folkeret og vil skulle straffes, herunder ved udøvelse af universel jurisdiktion (*»aut dedere aut judicare«*).

5 Kan der opstilles en fælles international definition af terrorisme i fredstid og under væbnet konflikt?

Terrorisme under *væbnet konflikt* defineres som en:

- handling, der begås med forsæt til drab eller alvorlig legemsbeskadigelse på en *civil*, som ikke deltager direkte i fjendtlighederne
- for at skræmme en *civil* befolkning.

Der eksisterer endnu ikke en generel international anerkendt definition af terrorisme i *fredstid*. I mangel heraf kan følgende definition opstilles. Terrorismen er:

- handlinger som er omfattet af en af de eksisterende internationale anti-terrorkonventioner,
- der begås med forsæt til drab eller alvorlig legemsbeskadigelse på en *person*, og
- for at skræmme en *befolkning* eller tvinge en *regering* til en bestemt adfærd.

Definitionen af terrorisme i den humanitære folkeret – som præciseret af ICTY – forekommer i en række henseender betydeligt mindre omfattende end den her fore-

slåede internationale definition af terrorisme i fredstid, samt mindre omfattende end de eksisterende ofte meget brede generelle regionale definitioner af terrorisme i fredstid.³⁵

For det første er det *materielle indhold* af terrorhandlingen mere begrænset i den humanitære folkeret, idet forbrydelsen alene omfatter forsætlige drab eller alvorlig legemsbeskadigelse (og ikke også som visse »fredstidsdefinitioner« kidnapning og alvorlig skade på privat og offentlig ejendom).

For det andet er det *formål eller motiv* hvormed handlingen udføres mere begrænset, da det alene knytter sig til at sprede terror (rædsel) blandt civilbefolkningen (og ikke også som fredstidsdefinitioner at tvinge en regering til at foretage eller afstå fra at foretage visse handlinger).³⁶

For det tredje er det mere begrænset, hvem der kan blive *ramt af* et terrorangreb efter den humanitære folkeret. Definitionen af terrorisme er således begrænset i den humanitære folkeret til angreb rettet direkte og bevidst mod civile som defineret i den humanitære folkeret (i fredstidsdefinitioner kan angrebet efter flere af de internationale anti-terrorkonventioner rettes mod enhver, herunder også kombattanter og civile, der tager direkte del i fjendtlighederne).

Der er således betydelig forskel på definitionen af terrorisme i fredstid og under væbnet konflikt. Definitionen af terrorisme i fredstid er bredere og mere omfattende end definitionen af terrorisme i den humanitære folkeret under væbnet konflikt.

Visse handlinger, der vil kunne beskrives som terrorhandlinger i fredstid, vil således ikke kunne betegnes som terrorhandlinger – men vil muligvis endda kunne være lovlige kamphandlinger – hvis de fandt sted under væbnet konflikt.

En omdebatteret sag – *Bouyabia Maber Ben Abdelaziz et al*-sagen³⁷ – fra Italien kan illustrere. I sagen var en række medlemmer af organisationen *Ansar-AL-Islam*³⁸ sigtet for at rekruttere frivillige (»Islamic fighters«) i Italien og sende dem til Irak, hvor de blev optaget af organisationen og trænet med henblik på at bekæmpe USA og dets allierede. Aktiviteterne fandt sted lige før og i starten af konflikten mellem Irak og den amerikansk-ledede koalitionsstyrke, hvor der utvivlsomt var tale om en væbnet konflikt/besættelsessituation. Spørgsmålet i sagen var, om medlemmerne af organisationen i Italien kunne dømmes for støtte til terrorvirksomhed ved at hverve

35 Jf. tilsvarende Saul (2006, s. 297): »The meaning of terrorism in IHL is thus more limited than many definitions of terrorism outside the context of armed conflict.«

36 Dette forhold er ikke underligt, idet formålet med enhver væbnet konflikt vel i princippet er at tvinge en regering til at foretage eller afstå fra at foretage visse handlinger. Lovlige kamphandlinger efter den humanitære folkeret kunne således opfattes som terrorhandlinger.

37 Sagen, og de forskellige italienske domstoles afgørelser i sagen, er drøftet i Aleni (2008).

38 En radikal væbnet gruppe som ved invasionen i Irak i begyndelsen af 2003 kontrollerede flere landsbyer i det nordlige Irak.

medlemmer til organisationen i Irak. Var der tale om støtte til en terrorbevægelse eller om støtte til en legitim oprørsbevægelse?

Appelretten lagde til grund, at for at en handling kan betegnes som en terrorhandling under væbnet konflikt, skal den være rettet direkte mod civile; mens det i fredstid er nok at handlingen udgør en indirekte trussel mod civilbefolkningen, jf. princippet om »collateral damage« og afsnit 4 ovenfor. Da retten fandt det dokumenteret, at organisationens handlinger i Irak fandt sted i tilknytning til den væbnede konflikt i Irak og udelukkende var rettet mod militære mål, og ikke mod civile, frifandt retten de pågældende for støtte til terrorvirksomhed (Aleni 2008, s. 533).

Spørgsmålet er så – hvis ikke der er tale om en terrorhandling – hvorledes sådanne angreb udført af civile væbnede grupper mod militære mål under en væbnet konflikt skal bedømmes. Efter den humanitære folkeret er der to muligheder, afhængigt af om den pågældende civile person lovligt kan deltage i kamphandlinger, og om selve kamphandlingen er lovlig, jf. afsnit 4 ovenfor:

Angrebet er lovligt, såfremt den pågældende civile lovligt kan deltage i kamphandlinger og kamphandlingen er lovlig. Det kan være tilfældet såfremt angrebet er udført af civile tilhørende en godkendt frigørelsesbevægelse, som undtagelsesvist opfylder betingelserne i artikel 1, stk. 4, i TP I for at deltage i kamphandlingerne, og der endvidere er tale om lovlige kamphandlinger i henhold til den humanitære folkeret, det vil bl.a. sige, at kamphandlingerne er rettet mod militære mål.

Angrebet er en grov krigsforbrydelse, som stater skal retsforfølge, såfremt den pågældende civile lovligt kan deltage i kamphandlinger, men selve angrebet er i strid med grundlæggende regler (»grave breaches«) i den humanitære folkeret. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der anvendes våben eller krigsmetoder, som forårsager overflødig skade eller unødige lidelser, jf. artikel 130 i GK III, samt artikel 35 i TP I.³⁹

Når det skal vurderes, om de otte personer som PET anholdt i september 2007 i København »mistænkt for at forberede en terrorhandling under anvendelse af sprængstoffer« rettelig kan dømmes for forberedelse af en terrorforbrydelse efter den danske terrorbestemmelse – § 114 i straffeloven – må det således indledningsvis vurderes, om det var intentionen at den pågældende handling skulle gennemføres i Danmark i en fredstidssituation eller f.eks. i Afghanistan, Irak eller Israel, hvor der – alt efter tidspunktet – kan være tale om en væbnet konflikt eller besættelsessituation.

39 Såfremt den pågældende civile ulovligt deltager i kamphandlingerne, fordi betingelserne i artikel 1, stk. 4, i TP I ikke er opfyldt, vil det være en krigsforbrydelse. Men ikke en grov krigsforbrydelse (»grave breach«), som stater er folkeretligt forpligtet til at retsforfølge efter Genève-konventionerne eller Tillægsprotokollerne, jf. Kessing 2008, s. 90.

Var det intentionen at gennemføre bombeangrebet i Danmark i en *fredstidssituation*, vil handlingen angiveligt – afhængigt af de konkrete omstændigheder og beviser – kunne betegnes som en terrorhandling efter § 114 i den danske straffelov.⁴⁰

Var det derimod intentionen, at terrorhandlingen skulle gennemføres i et andet land under en *væbnet konflikt* eller i en besættelsessituation, er det ikke givet, at handlingen vil kunne klassificeres som en terrorhandling efter straffelovens § 114.

Det skal herved bemærkes, at et flertal i Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af § 114 præciserede – under henvisning til den EU rammeafgørelse og råds-erklæring, som lå til grund for bestemmelsen, jf. afsnit 3.4. ovenfor – at det ikke er hensigten, at handlinger rettet mod besættelsesmagter skal omfattes af bestemmelsen (Folketinget *Retsudvalgets betænkning afgivet den 21. maj 2002*, (L35 – bilag 141)).

Et sådant bombeangreb/kamphandling vil derimod som drøftet ovenfor efter omstændighederne kunne være en lovlig handling eller en krigsforbrydelse efter den humanitære folkeret, alt efter om de ansvarlige personer lovligt kan deltage i kamphandlinger og om selve kamphandlingen er lovlig efter reglerne i den humanitære folkeret. Et bombeangreb bevidst rettet mod civile (der er ikke »blot« tale om »collateral damage«) vil altid være en terrorhandling.

Tilsvarende er det ikke givet, at den vejside bombe som dræbte en dansk soldat i oktober 2005 i Irak – som den danske statsminister betegnede som en terrorhandling, jf. afsnit 1 – rettelig kan betegnes som en terrorhandling. Det må bero på en konkret analyse af, om der forelå en væbnet konflikt, og i givet fald på, om den ansvarlige person lovligt kunne deltage i kamphandlingerne, og om selve kamphandlingen var lovlig.

Terrorbevægelser beskriver sjældent egne handlinger som terrorhandlinger. Derimod beskrives sådanne handlinger som retfærdige kamp- eller krigshandlinger, jf. bl.a. *al Qaeda's* opfattelse af terrorhandlingerne mod USA den 11. september 2001. Udfra en folkeretlig vurdering – selvom det vel nok må betvivles, at terrorbevægelser baserer deres handlinger på sådanne vurderinger – er det forhold ikke underligt. De kan herved opnå, at deres ellers ulovlige terrorhandlinger (efter den brede definitionen af terrorisme i fredstid) rettet mod væbnede styrker og »irreelle« civile ikke kan klassificeres som terrorhandlinger efter den humanitære folkeret, samt at der endda efter omstændighederne kan være tale om lovlige kamphandlinger.

Det kan bl.a. på den baggrund drøftes, om ikke det er muligt at opstille en fælles definition af terrorisme, der gælder både i fredstid og under væbnet konflikt. Det ville skabe betydelig klarhed, og det ville være helt tydeligt, at terrorhandlinger

40 Forholdet vil endvidere nok kunne klassificeres som en terrorhandling efter den her foreslåede internationale generelle definition af terrorisme, idet handlingen angiveligt vil kunne være omfattet af FN's Konvention mod Terrorbombninger, (1997), begået med forsæt til drab eller legemsbeskadigelse af personer for at skræmme en den danske befolkning eller true den danske regering til noget.

altid er terrorhandlinger, lige meget om de er begået i fredstid eller under væbnet konflikt.

Det kan umiddelbart afvises, at den brede definition af terrorisme i fredstid, kan anvendes under væbnet konflikt. Det ville betyde, at en række af de lovlige kamp-handlinger, som kombattanter udfører under væbnet konflikt, ville kunne betegnes som terrorhandlinger.

Det spørgsmål, der kan drøftes, er derfor modsat, om den snævre definition af terrorisme fra den humanitære folkeret kan overføres til fredstidssituationer. Da der ikke i fredstid sondres mellem civile og kombattanter, vil det imidlertid kunne skabe uklarhed. En fredstids definition af terrorisme vil utvivlsomt også – jf. bl.a. de eksisterende regionale definitioner og »tiltag« til internationale definitioner – skulle omfatte terrorhandlinger mod statslige institutioner og aktører, herunder regeringsledere, mv., og sådanne personer vil normalt ikke blive betegnet som civile i fredstidssituationer. Modsat vil de udmærket kunne betegnes som civile (dvs. ikke tilhørende de væbnede styrker) efter definitionen af civil i den humanitære folkeret. Der er således forskel på forståelsen af civil i fredstid og under væbnet konflikt.

Dertil kommer at beskyttelsen af civile ikke er identisk i fredstid og under væbnet konflikt. I fredstid vil et drab på en civil begået med det krævede terrorforsæt altid være en terrorhandling, mens drab på civile, der sker i forbindelse med et lovligt angreb på militære mål, ikke nødvendigvis vil være en terrorhandling under væbnet konflikt. Mens beskyttelsen af civile mod terrorhandlinger således kan siges at være absolut i fredstid, er beskyttelsen alene relativ under væbnet konflikt.

Det er derfor nødvendigt at fastholde forskellige definitioner af terrorisme i fredstid og under væbnet konflikt. Det må i konsekvens heraf sikres, at anvendelsesområdet for de internationale anti-terrorinstrumenter, afgrænses under væbnet konflikt, således at der ikke sker sammenstød med standarder i den humanitære folkeret.

Litteratur

- Aleni, Lucia. »Distinguishing Terrorism from Wars of National Liberation in the Light of International Law«, s. 525-539, *Journal of International Criminal Justice* 6, 2008.
- Arnold, Roberta. »Terrorism and IHL: A Common Denominator?«, Roberta Arnold and Pierre-Antoine Hildbrand (red), *International Humanitarian Law and the 21st Century's Conflicts*, Lausabbe, 2005.
- Bassiouni, M. Cherif. »Legal control of international terrorism: a policy-oriented assessment«, *Harvard Int'l Law J.* 43, Winter 2002.
- Cassese, Antonio. »The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law«, s. 933-958 *Journal of International Criminal Justice* 4, 2006.
- Duffy, Helen. *The 'War on Terror' and the Framework of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Dunér, Bertil Rebellion. »The ultimate human right?«, s. 247-269, *International Journal of Human Rights* 9, No. 2, 2005.

- Friedrichs, Jörg. »Defining the International Public Enemy: The Political Struggle behind the Legal Debate on International Terrorism«, s. 69-91, *Leiden Journal of International Law* 19, No. 1, 2006.
- Halberstam, Malvina. *The evolution of the United Nations position on terrorism: From exempting national liberation movements to criminalizing terrorism wherever and by whomever committed*, Columbia Journal of Transnational Law 2003.
- Horton, Scott. »Through a Mirror, Darkly: Applying the Geneva Conventions to »A New Kind of Warfare««, s. 136-150, Karen J. Greenberg (red), *The Torture Debate in America*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Kessing, Peter Vedel. *Terrorbekæmpelse og menneskeret – med særlig fokus på retten til ikke at blive udsat for vilkårlig frihedsberøvelse og tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling*, Ph.d. afhandling indleveret og godkendt ved Juridisk Fakultet, Københavns Universitet, juni 2008.
- O'Donnell, Daniel. »International treaties against terrorism and the use of terrorism during armed conflict and by armed forces«, *International Review of the Red Cross* 88, No. 864, 2006.
- Perera, A.R. »Reviewing the UN Conventions on Terrorism: Towards a Comprehensive Terrorism Convention«, Cyrille Fijnaut, Jan Wouters & Frederik Naert, *Legal Instruments in the Fight Against International Terrorism, A Transatlantic Dialogue*, Brill, 2004.
- Sassòli, Marco. »Terrorism and War«, s. 959-981, *Journal of International Criminal Justice* 4, 2006.
- Saul, Ben. *Defining Terrorism in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Vestergaard, Jørn. »Det strafferetlige værn mod terrorisme – nye Konventions-forpligtelser mv.«, s. 2-13, *Tidskrift for Kriminalret* 1, 2006.
- Weigend, Thomas. »The Universal Terrorist, The International Community Grappling with a Definition«, s. 912-932, *Journal of International Criminal Justice* 4, 2006.

Andet

- Danmarks Radio, *Dansk soldat dræbt i Irak*, 1/10 2005. <http://www.dr.dk/Nyheder/Udland/2005/10/01/132950.htm> (Sidst besøgt august 2008).
- Den arabiske konvention mod terrorisme* 1998.
- Den Afrikanske konvention mod terrorisme* 1999.
- Den internationale konvention mod finansiering af terrorisme* 1999.
- Det foreløbige udkast til en generel konvention mod terrorisme* 2002.
- FN's Generalforsamling, *Resolution A/RES/49/60*, 9. december 1994.
- FN's Sikkerhedsråd, *Resolution 1566*, (2004), 8. oktober 2004.
- FN's Specialrapportør vedrørende »Counter-terrorism and Human Rights«, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, E/CN.4/2006/98, 28. december 2005.
- FN's High Level Panel, *Threats, Challenges and Change (2004). A more secure world: Our shared responsibility*, A/59/565, 29. november 2004.
- FN's Generalforsamling, *Resolution 2625 (XXV), Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, 24. oktober 1970.
- FN's Generalforsamling fra perioden 1972 – 1994: *Resolution 27/3034*, (1972), *Resolution 32/147*, (1977), *Resolution 34/145*, (1979), *Resolution 36/109*, (1981) og *Resolution 38/130*, (1983).
- ICRC's Sædvaneretsstudium*, 2005.
- ICTY, Trial Chamber Judgment, *Prosecutor v. Stanislav Galic*, (5/12 2003), IT-98-29-T.

- Gayraud, J.-F. og Sénat, D. *Le terrorisme, Collection »Que sais-je ?*, N. 1768, Presses universitaires de France, 3rd edition, Paris, gengivet i *Additional progress report* prepared by Ms. Kalliopi, 2002.
- Tomuschat, Christian. *The Individual Threatened by the Fight Against Terrorism?*, kan findes på: <http://www.rewi.hu-berlin.de/jura/ex/tms/sp/warschau.pdf> (Sidst besøgt august 2008).
- Koufa, K. *Special Rapporteur on terrorism and human rights*, E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1, 8. august 2003.
- Kommissarbefehl vom 6. Juni 1941*, Oberkommando der Wehrmacht F.H.Qu. Kan findes her: <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/kommissarbefehl> (Sidst besøgt august 2008).
- PET, *Udtalelse i forbindelse med anholdelsesaktion den 4. september 2007*, den 4. september 2007, jf. <http://www.pet.dk/Nyheder/Presmode.aspx> (Sidst besøgt august 2008).
- PET, *Udtalelse i forbindelse med PET's politioperation i Århus den 12. februar 2008 om operationen*, den 12. februar 2008, jf. <http://www.pet.dk/Nyheder/tegn-disru.aspx> (Sidst besøgt august 2008).
- Remarks by Alberto R. Gonzales, Counsel to the President, American Bar Association Standing Committee on Law and National Security Washington, DC February 24, 2004. <http://www.fas.org/irp/news/2004/02/index.html> (Sidst besøgt august 2008).
- Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, Sixth session (28 January-1 February 2002), Fifty-seventh Session. Supplement No. 37 (A/57/37).
- Specialrapportørens pressemeddelelse af 25. oktober 2006 om den manglende definition af terrorisme. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20367> (Sidst besøgt juni 2008).
- UK Ministry of Defence. *The Manual of the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, 2004.
- UN, *Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, A/HRC/8/13, 2. juni 2008.