

Juni 2005

**Redegørelse fra regeringen om indsatsen mod terrorisme**  
**Udviklingen i det internationale samarbejde**

## Sammenfatning

- Siden sin tiltræden i november 2001 har regeringen givet særlig prioritet til det internationale samarbejde om terrorbekæmpelse. Denne vigtige indsats vil blive fortsat.
- Regeringen vil i sin deltagelse i det internationale samarbejde fortsat bruge et bredt spektrum af midler i forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme, herunder diplomati, politi og efterretning, kontrol med pengestrømme, grænsekontrol, udviklingsbistand og militære midler.
- Regeringen har tilført Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste yderligere ressourcer til terrorbekæmpelse, og tjenesterne intensiverer fortsat både deres indbyrdes samarbejde og samarbejdet med udenlandske partnere.
- Regeringen arbejder for, at de relevante internationale organisationer prioriterer arbejdet med terrorbekæmpelse inden for deres arbejdsområde.
- I FN vil regeringen tage aktiv del i at udarbejde og gennemføre en overordnet strategi mod terrorisme og fremme enighed om en definition på terrorisme. Som formand for Sikkerhedsrådets komité for terrorbekæmpelse (CTC) vil Danmark bidrage til at styrke den globale indsats mod terrorisme.
- I EU vil regeringen fortsat tage initiativer, der kan styrke samarbejdet om EU's indsats internt i EU og over for tredjelande.
- Regeringen arbejder for effektive tiltag, der skal afskære pengestrømmen til terroraktiviteter.
- Regeringen giver høj prioritet til et styrket samarbejde om at forhindre, at terrorister får adgang til masseødelæggelsesvåben.
- Regeringen vil gennem udviklingsbistanden yde en fokuseret og langsigtet indsats mod de forhold, der leder til radikaliserings og rekruttering til terrorisme, ligesom regeringen vil støtte de lande, der ikke har den nødvendige kapacitet til at bekæmpe terrornetværk.

\*\*\*

## 1. Indledning

Terror er fortsat en trussel mod det internationale samfund. Regeringen præsenterede i juni 2004 sin første redegørelse om indsatsen mod terrorisme. I det forløbne år har der været en række alvorlige terrorangreb, som understreger behovet for en robust og vedholdende indsats. Regeringens overordnede målsætninger for deltagelsen i det internationale samarbejde om terrorbekæmpelse blev beskrevet i terrorredegørelsen fra juni 2004. Regeringen vil fortsat bruge et bredt spektrum af midler i indsatser med såvel kort som langt sigte, dvs.:

- Her og nu bekæmpe konkrete terrornetværk og grupper, herunder ved at afskære finansieringen af deres aktiviteter og hindre deres adgang til masseødelæggelsesvåben.
- Udføre en langsigtet indsats mod de faktorer, der leder til radikaliserings og rekruttering til terrorisme, herunder gennem konfliktforebyggelse og udviklingsbistand.

Den brede indsats omfatter en lang række konkrete terrorbekæmpelsestiltag gennem brug af bl.a. diplomati, politi og efterretning, kontrol med pengestrømme, grænsekontrol, udviklingsbistand og militære midler.

Indsatsen mod terrorisme sker for rettsamfundets skyld og derfor på rettsamfundets præmisser. Regeringen lægger stor vægt på, at man ikke går på kompromis med respekten for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. I modsat fald risikerer man at svække netop det, man forsøger at beskytte: de frie, åbne samfund og den internationale retsorden.

Det civile beredskab indgår som en væsentlig del af regeringens indsats for at gøre Danmark og danske borgere og interesser i udlandet mindre sårbare overfor terrorangreb. Dette behandles i Regeringens Redegørelse om Beredskabet. I dette års terrorredgørelsen vil der blive sat fokus på de områder af det internationale samarbejde, hvor der er sket nye udviklinger siden juni 2004. Dette gælder især arbejdet i FN og det danske formandskab for Sikkerhedsrådets komité for terrorbekæmpelse, udviklingen i EU-samarbejdet, indsatsen mod finansiering af terror, ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben samt bistand til udviklingslandes indsats mod terror.

Den danske deltagelse i en række krisestyrings- og stabiliseringsoperationer udgør fortsat væsentlige bidrag til den internationale indsats. En positiv og demokratisk udvikling i Irak og Afghanistan vil være et vigtigt bidrag til at bekæmpe terrorisme på længere sigt. Regeringen vil derfor styrke indsatsen i Afghanistan og videreføre indsatsen i Irak med øget fokus på træning af irakiske sikkerhedsstyrker og støtte til den civile genopbygning.

## **2. Udviklingstræk i den internationale terrorisme**

Siden den 11. september 2001 er en forhøjet terrortrussel i den vestlige verden og i forhold til vestlige interesser blevet åbenbar. Samtidig har en række terrorhandlinger – herunder i Istanbul i november 2003 og Madrid i marts 2004 – samt de militære aktioner i henholdsvis Afghanistan og Irak yderligere medvirket til at understrege truslen.

Den sikkerhedspolitiske udvikling sammenholdt med den internationale koordinerede indsats mod de radikale islamistiske netværk har bl.a. betydet, at Al Qaida netværket har ændret karakter, fordi det har mistet det meste af dets overordnede organisation, ledelse, handlemuligheder og finansielle midler, og dermed også i vidt omfang mulighederne for at koordinere og udføre store og meget spektakulære terrorangreb på egen hånd. Al Qaida fremstår derfor i dag mere fragmenteret end tidligere, og med mere begrænsede muligheder for central styring af operationer. Samtidig er det dog vurderingen, at det løst formulerede ideologiske fundament, Al Qaida hviler på, nu i stedet fungerer som inspiration og legitimation for mindre terrorgrupper, der på mere lokalt plan søger at videreføre den globale kamp, som Al Qaida har påtaget sig.

Den globale jihad-ideologi, som er udsprunget af Al Qaida, er således fortsat i stand til at inspirere og medvirke til udførelsen af terrorangreb. Det indebærer formentligt, at lokale og transnationale terrornetværk inspireret af Al Qaida i stigende omfang vil handle mere eller mindre selvstændigt. Samtidig betyder den svækkede centrale styring, at terrorhandlingerne typisk vil være af mindre sofistikeret karakter og præget af kortere planlægningshorisont og større grad af uforudsigelighed. Terrorhandlingerne i Madrid i marts 2004 er et eksempel på denne udvikling.

Med flere grupper, der opererer helt eller delvist på egen hånd, øges mængden af potentielle mål. Samtidig går terrornetværkenes valg af mål i retning af mere simple angreb mod relativt

ubeskyttede – bløde – mål. Dette sker i takt med, at sikkerheden skærpes omkring oplagte mål, eksempelvis mere hårde mål som militære installationer, regeringsbygninger, ambassader og lufthavne. Set i lyset af netværkenes stadigt vanskeligere operationsvilkår og deres vilje til at vælge de blødere mål, som de allerede har demonstreret, er det sandsynligt, at små angreb mod ubeskyttede mål med høj symbolværdi og politisk gennemslagskraft, vil blive forsøgt oftere i den kommende tid. Mordet på Theo van Gogh i Holland den 2. november 2004 kan være et eksempel på denne tendens. På grund af det lille antal personer og den meget begrænsede forberedelse, sådanne angreb kræver, vil de ofte kunne ske, uden at det er muligt for myndighederne at varsle om det konkrete mål.

Der er i mange lande, også i Europa, eksempler på radikalisering, der kan komme til udtryk gennem sympati for terrorvirksomhed og i yderste tilfælde rekruttering til terrorisme. Radikalisering er ofte forbundet med en ekstremistisk udlægning af islam, der indebærer brug af vold.

### 3. Det internationale samarbejde om terrorbekæmpelse

Terrornetværk opererer typisk på tværs af landegrænser, og et effektivt internationalt samarbejde er derfor en forudsætning for at imødegå den internationale terrorisme.

FN og EU er de centrale multilaterale fora for Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde om terrorbekæmpelse. Det er i FN, at rammerne for den globale indsats fastlægges, og de overordnede internationale forpligtelser til at bekæmpe terrorisme formuleres. For EU-landenes vedkommende gennemføres en række af FN's tiltag gennem EU. Samtidig yder EU-landene bistand til tredjelande, så de bliver i stand til at opfylde FN-forpligtelserne inden for terrorbekæmpelse. Endeligt er EU-landenes samfund og markeder så integrerede, at nationale tiltag ofte må suppleres med fælles tiltag i EU-regi. Det drejer sig fx om politimæssigt og retligt samarbejde, eksportkontrol samt grænsekontrol.

Der er dog også en række andre internationale organisationer og fora, der leverer et effektivt bidrag til andre elementer af indsatsen mod terrorisme. Eksempelvis deltager Danmark i arbejdet i **OECD's** Financial Action Task Force (FATF), der fastsætter normer for indsatsen mod finansiering af terrorisme. Derudover beskæftiger OECD sig bl.a. med, hvordan risikoen for terrorangreb påvirker betingelserne for og priserne på forsikringer og derigennem kan få negativ indflydelse på den økonomiske udvikling.

**NATO** har gennem sin indsats i Afghanistan og Irak en væsentlig rolle i stabilisering af konfliktfyldte lande med risiko for terrorvirksomhed. Endvidere bidrager NATO gennem sin flådeoperation i Middelhavet til beskyttelse af skibstrafik mod terrorangreb samt overvågning af mistænkelig skibstrafik. NATO har i stigende grad fokus på sammenhængen mellem bekæmpelse af terrorisme og indsatsen mod spredning af masseødelæggelsesvåben. I første omgang er der i NATO oprettet et center, der bl.a. har til opgave at indsamle og analysere efterretningsmæssige oplysninger om spredning af masseødelæggelsesvåben og udarbejde trusselvurderinger herom.

**OSCE** er særdeles aktiv i arbejdet med at sikre, at medlemmerne gennemfører de relevante FN-resolutioner og konventioner, og fra dansk side arbejder man for, at OSCE i endnu højere grad fokuserer på praktiske og konkrete tiltag inden for terrorbekæmpelse. Det gælder ikke mindst OSCE's mulighed for gennem sin tilstedeværelse i Centralasien og Kaukasus at udbygge og styrke den tekniske bistand til disse lande. På OSCE's ministerrådsmøde i december 2004 blev der truffet beslutninger vedrørende containersikkerhed, systematisk indrapportering af mistede og stjålne pas til Interpol samt bekæmpelse af brugen af Internet til terrorismeformål. Inden for det militære samarbejde blev der truffet beslutning om øget kontrol med skulderbårne jord-til-luft missiler (MANPADS) og våbenhandel for dermed at mindske terroristernes adgang til våben.

**Europarådets** Ministerkomité vedtog i maj 2005 en konvention om forebyggelse af terrorisme, som blev åbnet for undertegnelse på topmødet senere på måneden. Danmark undertegnede konventionen på topmødet. Konventionen indebærer en forpligtelse til at kriminalisere offentlige opfordringer til terrorhandlinger, rekruttering til terrorhandlinger og oplæring i at begå terrorhandlinger.

Der foregår et omfattende bilateralt samarbejde, først og fremmest på det **efterretningsmæssige** område. Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste beskæftiger sig begge med terrorisme og udarbejder fælles vurderinger af truslen fra den internationale terrorisme. Begge har et tæt samarbejde med udenlandske sikkerheds- og efterretningstjenester.

For Politiets Efterretningstjeneste er det bilaterale samarbejde meget operationelt indrettet og består bl.a. i fælles operationer og konkret informationsudveksling vedrørende personer og grupper, der konkret vurderes at udgøre eller vil kunne udgøre en trussel mod Danmark eller udenlandske interesser her i landet. Der udveksles endvidere oplysninger af mere generel karakter om forskellige problemstillinger knyttet til bl.a. terrorisme, ligesom der udveksles oplysninger vedrørende nye efterforskningsmetoder, teknik m.v. Samarbejdet sker i første række med vestlige/europæiske tjenester, men Politiets Efterretningstjeneste har i takt med den sikkerhedspolitiske udvikling udvidet sin kontaktflade væsentligt til tjenester uden for den kreds af lande, som Danmark traditionelt har samarbejdet med på det sikkerhedsmæssige område. Dette er bl.a. i erkendelse af terrorismens internationale karakter og det forhold, at en lang række af de faktorer, der kan lede til terrorisme, har udspring uden for Europa.

Forsvarets Efterretningstjeneste samarbejder med en række udenlandske efterretningstjenester på globalt plan om både indhentning og analyse i relation til den transnationale terrortrussel. Der er særligt fokus på personer og netværk, som truer Danmark og danske interesser, herunder udsendte styrker, samt på udviklingstendenser og årsager til terrorisme.

Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste arbejder tæt sammen om at imødegå truslen fra terrorisme. Det er en af de vigtigste erfaringer fra 11. september 2001, at sikkerheds- og udenrigsefterretningstjenester løbende skal dele informationer og analyser.

#### 4. FN og den globale indsats mod terrorisme

Terrornetværk forsøger at udnytte huller i landenes indsats mod terrorisme for at kunne udføre deres aktiviteter. De søger fristeder, hvor de kan træne, overføre penge eller rekruttere frivillige. Derfor er det vigtigt, at alle lande har deres anti-terrorlovgivning på plads og fører den ud i livet. FN er rammen for fastlæggelse af de 191 medlemslandes internationale forpligtelser i forhold til terrorbekæmpelse. Der vil i løbet af 2005 være fokus på udviklingen af FN's rolle inden for terrorbekæmpelse. Danmark deltager aktivt i drøftelserne, også i kraft af vores medlemskab af Sikkerhedsrådet og formandskab for Sikkerhedsrådets komité for terrorbekæmpelse (CTC). Danmark har to overordnede mål for disse drøftelser: For det første at sikre gennemførelsen af en overordnet FN-strategi mod terrorisme. For det andet at arbejde for bred tilslutning til en definition på terrorisme og for enighed om en generel konvention mod terrorisme. Samtidig vil Danmark som formand for Sikkerhedsrådets komité for terrorbekæmpelse arbejde for at styrke medlemslandenes indsats mod terrorisme.

##### *En strategi mod terrorisme*

På FN's topmøde i september 2005 vil en af opgaverne være at styrke FN's rolle i forhold til terrorbekæmpelse. FN's generalsekretær, Kofi Annan, har i sit oplæg til topmødet foreslået områder, hvor FN skal udvikle sin rolle. Helt overordnet foreslås udarbejdelsen af en generel strategi mod terrorisme, som Generalsekretæren skitserede hovedlinierne af i Madrid ved markeringen af 1 års dagen for terrorangrebet på byen den 11. marts 2004. Forslaget omfatter både bløde og hårde tiltag med såvel kort som langt sigte og giver dermed som noget nyt et sammenhængende bud på, hvordan man bedst kan bringe alle FN's ressourcer i anvendelse for at bekæmpe terrorisme. Forinden var Udenrigsministeriet vært ved en rundbordsdiskussion i København, hvor man havde samlet en række forskere og eksperter, der skulle komme med anbefalinger til Kofi Annans strategi. Udenrigsministeren overrakte disse til generalsekretæren, og en række af forslagene er indeholdt i strategien. Strategien omfatter fem grundlæggende indsatsområder:

- Forebygge støtte eller rekruttering til terrorisme.
- Afskære terrorister adgang til finansiering og materialer til brug for terroraktiviteter.
- Afholde stater fra at støtte terrorisme.
- Udvikle staters kapacitet til bekæmpelse af terrorisme.
- Beskytte menneskerettigheder i indsatsen mod terrorisme.

Strategien skal bidrage til at involvere hele FN-systemet i terrorbekæmpelse. Siden terrorangrebene på New York og Washington DC har Sikkerhedsrådet domineret arbejdet. Fokus har været på at udforme de forpligtelser, som stater har til at bekæmpe terrornetværk. Men for det første mangler en række udviklingslande kapaciteten til at efterleve disse forpligtelser. For det andet er der behov for en langsigtet indsats mod de sociale, politiske og økonomiske forhold, der kan lede til sympati for terrorisme. Her bør FN's udviklingsprogrammer inddrages, og generalsekretæren har med sit oplæg givet signalet til, at det skal ske. Endeligt er det helt rigtigt, når generalsekretæren sætter fokus på, at indsatsen mod terrorisme ikke må ske på bekostning af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. Derfor er det positivt, at FN's Menneskerettighedskommission netop har besluttet at udpege en rapportør, der skal se på forholdet mellem menneskerettigheder og terrorbekæmpelse.

### *Definition på terrorisme*

Et andet vigtigt element i den globale indsats mod terrorisme er at opnå enighed om en definition på terrorisme. Det er vigtigt at slå fast, at terrorhandlinger ikke kan retfærdiggøres, uanset hvad motivet er. FN's Generalsekretær har foreslået en definition på terrorisme, hvorefter terrorisme er enhver voldelig handling rettet mod civile med det formål at skræmme en befolkning eller tvinge en regering eller international organisation til at handle på en bestemt måde. Det vil være et uhyre vigtigt politisk signal at samle verdenssamfundet bag den definition. Alt for ofte undskyldes terroraktiviteter mod civile med politisk undertrykkelse. Men det er vigtigt at signalere, at sådanne grusomme handlinger ikke kan retfærdiggøres. Det er et budskab, som civilsamfundet, inklusive religiøse ledere, bør sende til alle befolkningsgrupper.

Enighed om en FN-definition på terrorisme kan samtidig skabe afgørende momentum i FN's Generalforsamlings bestræbelser på at vedtage en generel konvention mod terrorisme. I marts 2005 blev der opnået enighed om en konvention mod nuklear terrorisme, og der er så vedtaget 13 konventioner inden for en række specifikke områder, herunder flykapring, bomber, terrorfinansiering og gidseltagning. Den generelle konvention vil gøre det internationale regelsæt komplet og bidrage til at lukke huller i staternes indsats mod terrorisme. FN's Generalsekretær har opstillet som mål, at der skal opnås enighed i FN's Generalforsamling senest i efteråret 2006, og emnet forventes drøftet på FN-topmødet i september 2005.

### *Arbejdet i Sikkerhedsrådet og CTC*

**CTC** er omdrejningspunktet for Sikkerhedsrådets arbejde med terrorbekæmpelse. Den 1. april 2005 overtog Danmark formandskabet for komiteen, som har til opgave at overvåge medlemslandenes gennemførelse af resolution 1373, der blev vedtaget umiddelbart efter terrorangrebene den 11. september 2001. Resolutionen pålægger medlemslandene vidtgående forpligtelser til at bekæmpe terrorisme, herunder krav om at gøre terrorhandlinger strafbare, at skærpe grænsekontrollen, samt forhindre finansiering af terrorisme.

Danmark har følgende prioriteter for arbejdet i CTC:

- Styrke den globale opbakning til terrorbekæmpelse, bl.a. gennem åbenhed om komiteens arbejde.
- Fokuserer på de lande, der har problemer med gennemførelse af resolution 1373. I den forbindelse udvikle standarder, der kan vejlede stater i, hvordan de skal gennemføre resolutionen, hvilket i første omgang drøftes for terrorfinansiering.
- Styrke CTC's rolle som formidler af teknisk bistand.
- Styrke samarbejdet med regionale organisationer i arbejdet med at bekæmpe terrorisme. Gennemførelse af FN-forpligtelser i en regional ramme kan fremme ejerskabet for terrorbekæmpelse, ligesom det kan øge spredningseffekten af konkrete indsatser.
- Fremme menneskerettighedsaspektet i CTC's arbejde.

Udover arbejdet i CTC, som fokuserer på, hvordan staterne skal bekæmpe terrorisme, er der med Sikkerhedsrådets **resolution 1267** indført sanktioner mod medlemmer af Al Qaida og det tidligere Taleban-styre. Ifølge resolutionen skal alle medlemslandene forbyde medlemmer af Al Qaida og Taleban indrejse og adgang til våben samt forhindre, at de kan foretage finansielle transaktioner. I tilknytning til resolution 1267 opdateres der løbende en liste over personer med

relation til Al Qaida eller Taleban, som omfattes af sanktionerne. Der er nedsat en komité, der overvåger gennemførelsen af sanktionerne og træffer beslutning om at tilføje nye navne til listen. Som medlem af Sikkerhedsrådet er Danmark ligeledes medlem af denne komité. Der er løbende drøftelser af, hvordan sanktionsregimet kan forbedres, og en følgegruppe har afgivet to rapporter, som indeholder en række forslag og afgiver snart en tredje. Dette skal munde ud i en ny resolution, som skal vedtages inden udgangen af juli 2005, og som forventes at indeholde forslag til at gøre listen mere effektiv med en mere præcis angivelse af oplysninger om de personer, der er opført på listen. Disse har ofte en række alias, ligesom der ofte er uklarhed om deres fødselsdato og opholdssted. Desuden drøftes det, hvordan personer eller organisationer, der fx måtte være kommet på listen ved en fejl, får nemmere ved at komme af listen igen. Af hensyn til retssikkerheden arbejder man fra dansk side for en sådan forbedring af klageadgangen.

Som reaktion på det tragiske terrorangreb på skolen i Beslan blev **resolution 1566** vedtaget på russisk initiativ i oktober 2004. Der blev i den forbindelse nedsat en komité, der skal se på en række tværgående spørgsmål i forhold til Sikkerhedsrådets arbejde med terrorbekæmpelse, herunder i forhold til terrorister, der ikke har tilknytning til Al Qaida eller Taleban og dermed ikke er omfattet af sanktionsregimet i resolution 1267, samt om erstatning til ofre.

Den fjerde resolution, som er tæt knyttet til indsatsen mod terrorisme, er Sikkerhedsrådets **resolution 1540** om at forhindre, at terrorister får adgang til masseødelæggelsesvåben. Danmarks deltagelse i 1540-komiteen er beskrevet i afsnit 7.

Danmark lægger stor vægt på at sikre sammenhæng i arbejdet i de komiteer, der beskæftiger sig med terrorbekæmpelse, så indsatsen får størst mulig virkning. Danmark tog derfor initiativ til, at der i Sikkerhedsrådet i april for første gang var en fælles drøftelse af arbejdet i CTC, 1267-komiteen og 1540-komiteen.

## 5. Politimæssigt og retligt samarbejde for at afværge og opklare terrorangreb

Et centralt mål for den internationale indsats mod terrorisme er at afværge og opklare terrorangreb samt retsforfølge terrorister for deres handlinger. Ved siden af det bilaterale samarbejde er EU det centrale forum for Danmarks deltagelse i det internationale retlige og politimæssige samarbejde. Dels gennemføres en stor del af de internationale forpligtelser, som bl.a. er fastlagt i FN's Sikkerhedsrådsresolution 1373, via EU-retsakter, dels er der et tæt samarbejde mellem politi, efterretningstjenester og retlige myndigheder i EU-landene og med Europol.

Allerede efter 11. september 2001 blev EU's samarbejde om terrorbekæmpelse styrket, men efter terrorangrebene i Madrid den 11. marts 2004 stod det klart, at der var behov for yderligere tiltag. EU definerede syv overordnede målsætninger for samarbejdet internt i EU og i forhold til omverden, og der blev udarbejdet en handlingsplan for, hvordan disse mål skal nås. På Det Europæiske Råd i juni 2004 blev der sat tidsfrister for de forskellige indsatser, og hvert halve år opdateres denne handlingsplan i forbindelse med møder i Det Europæiske Råd. Dette vil næste gang ske på mødet i juni 2005.



I EU's handlingsplan er der identificeret 12 centrale retsakter vedrørende retlige og indre anliggender, som EU-landene skal gennemføre i national ret for at forbedre samarbejdet mellem politi og retlige myndigheder. Blandt de 12 er rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, som skal gøre det lettere at udlevere mistænkte for fx terroraktiviteter, samt rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme, der indeholder en fælles EU-definition på terrorisme og fælles mindstekrav til de (øverste) nationale strafferammer for terrorisme. Siden vedtagelsen af handlingsplanen i marts 2004 er der sket fremskridt med landenes gennemførelse, men der er stadig visse udeståender. Danmark har gennemført alle de 12 centrale EU-retsakter på området og ligger i spidsen i forhold til gennemførelse.

Styrkelse af samarbejdet mellem politi, efterretningstjenester og retlige myndigheder om terrorbekæmpelse indgår også i Haag-programmet. Det er det femårige arbejdsprogram for samarbejdet inden for EU's retlige og indre anliggender, som blev vedtaget i november 2004. Af programmet fremgår det, at især udvekslingen af oplysninger skal forbedres, så oplysninger eller efterretninger om bl.a. terroraktiviteter hurtigt videregives til de berørte medlemslande.

Et andet væsentligt tiltag efter terrorangrebene i Madrid var, at Rådssekretariatets Situationscenter (SITCEN) fik udvidet sin efterretningskapacitet. Som udgangspunkt har SITCEN haft til opgave at analysere den eksterne trussel mod EU. Men siden 1. januar 2005 har SITCEN også inddraget truslen fra terrornetværk internt i EU i sine analyser og kan dermed give en mere sammenhængende vurdering af trusselsbilledet. Analyserne bliver udarbejdet på baggrund af efterretninger fra medlemslandenes sikkerheds- og efterretningstjenester og i tæt samarbejde med Europol og Counter Terrorism Group (CTG). CTG er et forum for cheferne for terrorbekæmpelsesenhederne i efterretningstjenesterne i EU-landene, Norge og Schweiz og har særligt fokus på islamistisk terrorisme. Arbejdet i CTG er i vidt omfang centreret omkring en direkte og operativt orienteret udveksling af informationer. Men derudover gennemfører CTG også projekter bl.a. til at sætte ind mod radikaliserings og rekruttering. CTG supplerer på den måde det tætte bilaterale samarbejde, Politiets Efterretningstjeneste har med udenlandske tjenester.

Ligeledes i opfølgning af terrorangrebene i Madrid blev hollænderen Gijs de Vries udnævnt som koordinator for EU's terrorbekæmpelse. Hans rolle er at sikre sammenhæng i Unionens indsatser, fremdrift i medlemslandenes gennemførelse af de forskellige anti-terroriltag samt at repræsentere Unionen udadtil. Koordinatoren har især udfyldt sidstnævnte funktion og deltaget i drøftelser med tredjelande om terrorspørgsmål. Derimod har en række lande været tilbageholdende overfor at lade koordinatoren tage aktiv del i overvågningen af de nationale tiltag. I forhold til koordination er der fortsat en række problemer forbundet med, at de forskellige anti-terroriltag involverer alle tre søjler af EU-samarbejdet og dermed både Kommissionen og Rådssekretariatet. Fra dansk side lægger man vægt på, at EU's indsats er koordineret og sammenhængende.

Parallelt med at EU-landene har styrket det interne samarbejde, er det politimæssige og retlige samarbejde også blevet styrket med tredjelande, først og fremmest USA. På EU/USA topmødet på Dromoland Castle i Irland i juni 2004 vedtog man for første gang en særlig erklæring om det transatlantiske samarbejde om terrorbekæmpelse, hvor især det politimæssige og retlige samarbejde samt bekæmpelse af terrorfinansiering var i centrum.

## 6. Terrorfinansiering

Midlerne til terrorisme kommer fra mange kilder. Blandt de vigtigste er donationer fra rigmænd eksempelvis på den arabiske halvø og indsamlinger i radikale miljøer verden over. Dertil kommer ekstremisters organiserede kriminalitet, herunder kreditkortsvindler, bankrøverier og hæleri i og uden for den vestlige verden. Udover at se på kilderne til terrorfinansiering, er det også afgørende at stoppe de transnationale pengestrømme til terrorister. Men det er et område, der er forbundet med store vanskeligheder, idet terrorister hele tiden finder nye veje til overførsel af pengemidler, bl.a. med brug af kurer. Det ændrer dog ikke ved, at det er afgørende at besværliggøre og i videst omfang forhindre pengeoverførsler til terroraktiviteter.

Ændringer i de illegale pengestrømme nødvendiggør løbende tilpasninger i de internationale forholdsregler. **FATF** (Financial Action Task Force) er det væsentligste normsættende internationale forum på området for hvidvask og finansiering af terrorisme. FATF har vedtaget 9 særlige anbefalinger vedrørende bekæmpelse af finansiering af terrorisme, hvor den seneste fra oktober 2004 omhandler grænseoverskridende fysisk transport af penge (via kurer) og ihænde-haverpapirer. FATF's centrale rolle understreges af, at det danske formandskab i CTC arbejder for, at FATF's ni særlige anbefalinger skal udgøre standarden for, hvordan resolution 1373 gennemføres i forhold til terrorfinansiering. Dette vil fremme den globale udbredelse af de normer, som FATF har fastlagt på området.

I EU er der løbende blevet arbejdet med et direktiv, der har til formål at forebygge anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge samt terrorfinansiering (3. hvidvaskdirektiv). Direktivet skal især sikre en ensartet implementering i EU's medlemslande af visse af FATF's anbefalinger. I tilknytning til direktivforslaget vil Kommissionen fremsætte et forslag til en forordning, der skal gennemføre FATF's særlige anbefaling nr. 7 om, hvilke oplysninger der skal ledsage en pengeoverførsel. Forslaget fremsættes som en forordning for at skabe samme regler for alle pengeoverførsler overalt i EU. Derved lettes den praktiske afvikling af overførslerne.

På mødet i Det Europæiske Råd i december 2004 blev der vedtaget en strategi mod terrorfinansiering, som indeholder en række anbefalinger til styrket indsats internt i EU-landene og øget samarbejde mellem EU-landene. Der foreslås et øget samarbejde internt i EU-landene mellem de involverede myndigheder, herunder skattemyndigheder, finanstilsyn, anklagemyndigheden, efterretningsvæsen og politiet. Derudover anbefales øget samarbejde mellem myndighederne og finanssektoren. Der lægges op til øget udveksling af oplysninger og efterretninger mellem EU-landene. Ligeledes skal Europol bidrage med forslag til, hvordan man styrker rammerne for samarbejdet.

Strategien indeholder desuden anbefalinger til at effektivisere arbejdet med indefrysningen af finansielle midler, der tilhører personer involveret i terroraktiviteter. Udover FN's terrorliste, der er indeholdt i Al Qaida og Taleban sanktionsregimet, har EU en liste over personer eller organisationer, der direkte eller indirekte stiller midler til rådighed for terror. Denne liste er knyttet til EU-landenes fælles opfyldelse af resolution 1373, der pålægger alle lande at identificere sådanne personer og organisationer. I strategien mod terrorfinansiering understreges behovet for at sætte fokus på dækorganisationer og velgørenhedsorganisationer, der misbruges til terror-

finansiering. Fra dansk side arbejdes der for en effektiv indsats mod terrorfinansiering i overensstemmelse med gældende retssikkerhedsprincipper.

## 7. Kontrol med adgangen til masseødelæggelsesvåben

Hvis terrorister får held til at anvende masseødelæggelsesvåben, kan det mangedoble antallet af tilskadekomne eller omkomne og omfanget af ødelæggelserne. Dette vil samtidig styrke terroristernes mulighed for at udøve politisk pression. Det er teoretisk muligt, at terrorister vil kunne udvikle et primitivt kernevåben, men under forudsætning af en fortsat international indsats er sandsynligheden, for at terrorister uopdaget vil kunne skaffe sig det nødvendige materiale og know-how, ringe. Til gengæld er det allerede i dag muligt for terrorister at gennemføre simple angreb med kemiske og biologiske stoffer, mens mere avancerede angreb kan blive en mulighed i fremtiden. Terrorister vil endvidere kunne udføre angreb med radiologiske våben men med en meget begrænset strålingseffekt. Arbejdet for at forhindre spredning af masseødelæggelsesvåben er derfor en central del af indsatsen mod terrorisme.

I FN foregår en stor del af arbejdet for at forhindre spredning af masseødelæggelsesvåben med udgangspunkt i Sikkerhedsrådsresolution 1540. Den indeholder en forpligtelse for staterne til at vedtage og håndhæve national lovgivning, som forbyder, at ikke-statslige aktører – såsom terroristnetværk – får adgang til masseødelæggelsesvåben. Som medlem af Sikkerhedsrådet deltager Danmark i den særlige komité, som skal sikre, at alle lande efterlever resolutionens bestemmelser. Det væsentligste redskab, komiteen har, er at gennemgå de enkelte landes love og praksis på ikke-spredningsområdet. Denne gennemgang kan benyttes til at lægge politisk pres på de lande, som ikke gør en stor nok indsats. Komiteen kan formidle teknisk bistand til de lande, som har den politiske vilje, men ikke har ressourcerne til at leve op til resolutionens bestemmelser. Fra dansk side lægger man stor vægt på, at komiteen aktivt bidrager til at sikre en effektiv gennemførelse af resolution 1540.

Ikke-spredningsinitiativet **PSI** ("Proliferation Security Initiative") er et praktisk og pragmatisk samarbejde, der har som formål at gennemføre internationale aftaler og forhindre lande og ikke-statslige aktører i at handle og transportere masseødelæggelsesvåben og de tilhørende teknologier. Danmark er blandt de mest aktive medlemmer og har med sin forholdsvis store andel i den globale containerskibstrafik påtaget sig en ledende rolle for at udvikle en ny tilgang til containerkontrol- og sikkerhed i samarbejde med det civile erhverv. I august 2004 blev der afholdt en workshop om emnet i København, hvor repræsentanter fra 17 forskellige lande og containerindustrien deltog. På workshoppen blev der klarlagt principper for håndteringen af containere til søs, som er ved at blive omsat til skriftlige retningslinjer for det videre samarbejde med industrien. Det danske initiativ har dannet skole for, hvordan man i PSI-sammenhæng kan hindre spredning af masseødelæggelsesvåben til terrorister gennem andre transportformer (fly- og landtransport). Danmark er i juli 2005 vært for det kommende møde i Operational Experts Group, hvor det operative samarbejde i PSI drøftes.

Der er generelt behov for at styrke det juridiske grundlag for at kunne foretage inspektioner i PSI-sammenhæng. Derfor er Danmark aktiv i revideringen af den såkaldte "Suppression of Unlawful Acts against Safety of Maritime Navigation" konvention, der kriminaliserer transport

af masseødelæggelsesvåben til søs, og som vil udgøre et væsentligt bidrag til det juridiske grundlag for PSI-arbejdet. Det forventes, at den reviderede konvention kan vedtages i oktober 2005.

EU's strategi mod spredning af masseødelæggelsesvåben fra december 2003, der er beskrevet i redegørelsen fra 2004, er fulgt op på en række fronter. EU lægger vægt på, at ikke-spredning indgår i aftaler og politisk dialog med tredjelande. EU har givet økonomisk støtte til ikke-spredningsprojekter under Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA) og Organisationen mod Kemiske Våben. Rusland har også modtaget støtte med henblik på at beskytte nukleare faciliteter og etablere en effektiv eksportkontrol med produkter og teknologi, der kan anvendes til både civile og militære formål ("dual use").

Et væsentligt element i EU's indsats mod ikke-spredning har været at få de nye medlemslande optaget i de internationale eksportkontrolregimer, som de ikke allerede er medlemmer af. Et vigtigt formål med samarbejdet i eksportkontrolregimerne er at forhindre, at terrorister får adgang til masseødelæggelsesvåben. Samarbejdet er baseret på etablering af fælles retningslinier for eksport af følsomme produkter og teknologier, som, hvis de falder i de forkerte hænder, kan anvendes militært, herunder til masseødelæggelsesvåben. Det er nødvendigt, at alle EU-lande er medlem af regimerne, for at regimernes og EU's egne regler om eksportkontrol kan fungere tilfredsstillende.

Danmark har engageret sig stærkt i arbejdet med at få optaget de nye medlemslande i eksportkontrolregimerne. I løbet af 2004 blev alle udestående EU-lande optaget i Nuclear Suppliers Group (NSG) og Australien Gruppen (AG). De to regimer fastlægger tilsammen regler for eksport af kemiske, biologiske og nukleare produkter og teknologier, som kan bruges til udvikling af masseødelæggelsesvåben. I 2004 var kun ét af de nye medlemslande optaget i Wassenaar Arrangementet (WA), men allerede i april 2005 var alle på nær Cypern blevet medlem. Wassenaar Arrangementet kontrollerer produkter med dobbelt anvendelse og våben. Efter disse fremskridt, har det nu højeste prioritet at få de nye EU-lande optaget i Missilteknologiregimet, som kontrollerer produkter, der kan anvendes til udvikling og fremstilling af missiler.

Parallelt med dette arbejde har EU-landene i 2004 gennemført evalueringer (såkaldte "peer reviews") af de nationale regler for udførsel af produkter med dobbelt anvendelse. På baggrund af evalueringerne er der fremlagt en række forslag, som bl.a. har til hensigt at øge sikkerheden for, at produkterne ikke falder i de forkerte hænder efter udførslen fra et EU-land. Forslagene forventes at blive gennemført i løbet af 2006.

Danmark tiltrådte i juni 2004 som partner i **G8**-landenes handlingsplan mod spredning af masseødelæggelsesvåben. Handlingsplanen bidrager bl.a. til sikker ophugning af udtjente russiske atomubåde, nuklear sikkerhed samt til destruktion af russiske lagre af kemiske våben. På G8-topmødet i USA i juni 2004, bekræftede G8-landene ambitionen om, at de frem til 2012 vil yde op til 20 mia. USD til ikke-spredningsaktiviteter i Rusland. Fra dansk side er der i 2004 bevilget i alt 7 mio. kr. til ikke-spredningsaktiviteter i Rusland under G8-handlingsplanen.

## 8. Bistand til tredjelande og indsatsen mod rekruttering

Terrorangreb rammer i stigende grad udviklingslande og lande i den tredje verden, som ofte mangler den nødvendige kapacitet til at forebygge og beskytte sig mod terror. Samtidig er der en række politiske, økonomiske og sociale forhold i fx den arabiske verden, der skaber frustration, og som kan lede til radikalisering og i sidste instans rekruttering til terrorisme. Der er en gensidig interesse i at bistå disse lande i bekæmpelse af terrorisme. Det foregår dels ved at yde bistand til deres indsats her og nu for at bekæmpe terrornetværk, dels gennem en langsigtet indsats mod de forhold, som skaber sympati for og støtte til terrorvirksomhed.

### *Teknisk bistand til terrorbekæmpelse*

En af de danske prioriteter for arbejdet i FN's Sikkerhedsråds komité for terrorbekæmpelse er at styrke dets rolle som formidler af teknisk bistand. En lang række udviklingslande har den politiske vilje til at gennemføre de tiltag, de er forpligtet til i henhold til FN's konventioner og sikkerhedsrådsresolutioner, men de har ikke ressourcerne hertil. Målet er derfor, at når CTC vurderer landenes gennemførelse af resolution 1373, så skal evalueringen bidrage til at identificere såvel behovene for bistand som de donorer, der kan yde den nødvendige bistand. Den tekniske bistand kan fx være i form af eksperter inden for anti-terrorlovgivning, etablering af et tilsyn med terrorfinansiering, indsatser inden for det politi- og efterretningsmæssige område, grænsekontrol og transportsikkerhed. Inden for EU har man udvalgt en mindre gruppe prioritetslande, som EU og medlemslandene i første omgang vil yde denne type teknisk bistand til. I den forbindelse er man ved at etablere et netværk af eksperter inden for terrorbekæmpelse, som kan bistå tredjelande med deres indsats.

### *Principper for brug af bistandsmidler i terrorbekæmpelse*

Danmark har med Principplanen fra februar 2004 identificeret principper for brug af bistandsmidler i kampen mod terrorisme. Indsatserne gennemføres både direkte i indsatslandene og gennem internationale organisationer. En del af disse midler går netop til at støtte udviklingslande i deres efterlevelse af FN-forpligtelserne, først og fremmest resolution 1373. Men derudover er fokus i høj grad på langsigtede indsatser, hvor formålet er at ændre på forhold, som kan bidrage til at skabe sympati for terrorisme. Det sker fx gennem projekter rettet mod sårbare grupper i lande og områder, hvor udviklingen peger mod mærkbar radikalisering af samfundet. Regeringen har øremærket ca. 145 mio. kr. til bilaterale og multilaterale projekter i perioden 2004-2006.

I forhold til projekter, der er fokuseret på landenes indsats i forhold til bekæmpelse af terrorisme og gennemførelse af FN-forpligtelser, har man fra dansk side givet et bidrag til et af FN's programmer, der støtter medlemslandenes udarbejdelse af anti-terrorlovgivning til gennemførelse af bl.a. resolution 1373. Derudover støttes Verdensbankens projekter i et par afrikanske lande i forhold til at styrke deres finansielle kontrolmekanismer og hermed indsatsen mod terrorfinansiering. Endeligt afspejles regeringens prioritering af at fremme regionalt samarbejde om terrorbekæmpelse i støtte til et projekt i den afrikanske organisation IGAD, der bl.a. omfatter Etiopien, Uganda, Kenya og Sudan. Også dette projektet har til hensigt at fremme medlemslandenes efterlevelse af resolution 1373 med særlig vægt på grænsekontrol samt udarbejdelse og administration af anti-terrorlovgivning.

Med hensyn til projekter rettet mod mere grundlæggende forhold, der kan lede til radikaliserings og sympati for terrorisme, er den danske støtte til uddannelsessystemet i Afghanistan central. Derudover er man fx i Kenya i færd med at forberede et projekt vedrørende dialog med moderate muslimske kræfter.

For at give eksempler på, hvilke typer projekter der gennemføres under Principplanen, vil en række projekter i Indonesien blive gennemgået nærmere. Disse giver et billede af, hvordan man både kan støtte konkrete tiltag, der kan styrke statens evne til at bekæmpe terrorisme og gå ind i et samarbejde rettet mod de mere grundlæggende forhold bag terrorisme.

**Indonesien** er et moderat religiøst samfund, hvor 85 % af befolkningen bekender sig til islam, men islamistiske gruppers anvendelse af vold med religiøst motiv har været en tilbagevendende udfordring for indonesiske regeringer. Ingen af disse grupper har dog formået at sikre bredere folkelig støtte, og tilhængerne udgør en lille minoritet. Ikke desto mindre er det lykkedes dem at gennemføre en række angreb: Kirkebombninger i 2000, bomberne mod to natklubber på Bali i 2003, bombesprængningen ved J.W. Marriott Hotel i Jakarta i 2003 og den endnu større sprængning foran den australske ambassade i Jakarta i 2004. Målene har været vesterlændinge og fremtrædende vestlige symboler. Meget tyder på, at den religiøst motiverede vold, der tidligere var indonesisk inspireret, de senere år har været en del af den internationale terrorisme med forbindelser til Al Qaida.

Danmark påbegyndte udviklingssamarbejdet med indonesiske institutioner om terrorbekæmpelse i oktober 2001. Siden er seks projekter igangsat med indonesiske partnere, mens et regionalt projekt er under gennemførelse med ASEAN-sekretariatet. Et projekt handler om at styrke den moderate fortolkning af islam og foregår i samarbejde med islamiske universiteter, hvor fokus er rettet mod de muslimske kostskoler, hvor verdslige fag spiller en mindre rolle i forhold til koranlæsning, islamisk lov og arabisk. Gennem kontakt med skoleledere, lærere og ældre elever er målet at skabe kendskab til og forståelse for demokrati og demokratiske beslutningsformer, kvinders rettigheder og religionsfrihed.

Et andet projekt har været rettet mod indonesisk politi. Det var tidligere en del af militæret og blev derfor betragtet af befolkningen med skepsis. Politiet er nu blevet en selvstændig organisation med en rolle, som den kendes fra andre lande, og gennem en reform af politiet arbejdes der på at ændre den traditionelle holdning til politiet. Målet er et styrket samarbejde mellem politi og borgere, så borgerne bl.a. føler tryghed ved at gå til politiet, når der er tegn på mistænkelig adfærd. Ligeledes på politiområdet ydes der fra dansk side støtte til Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation (JCLEC). Centret blev grundlagt i 2004 i et tæt indonesisk/australsk samarbejde i umiddelbar forlængelse af de to landes tætte samarbejde omkring opklaringen af terrorattentatet på Bali. Centret afholder kurser for politi- og efterretningsofficerer samt internationale møder relateret til kampen mod transnational kriminalitet og terrorisme. Centret er rammen om øget regionalt samarbejde om terrorbekæmpelse.

Desuden yder Danmark støtte til ASEAN-sekretariatet, så det i højere grad kan bistå sine medlemslande med at opfylde deres internationale forpligtelser. Dette afspejler regeringens prioritering af at fremme regionalt samarbejde, som ikke alene giver større ejerskab, men også en mere

effektiv udnyttelse af de ressourcer og den ekspertise, som en række donorlande og organisationer stiller til rådighed.

**Behov for analyseredskab:** Den hidtidige erfaring med at bekæmpe terrorismens grundlæggende årsager viser, at der er tale om et særdeles vanskeligt område. Bl.a. fordi det er meget svært at fastslå, hvad der rent faktisk er årsagen eller årsagerne til terrorisme. Der er tale om meget komplekse årsagssammenhænge, som samtidig varierer fra land til land, fra område til område. Imidlertid er der en stigende international anerkendelse af, at udviklingsbistanden kan spille en væsentlig rolle i indsatsen mod de forhold og faktorer, der kan lede til udbredelsen af terrorisme. Danmark har været i front med hensyn til at fastlægge, hvordan udviklingsbistanden kan medvirke til bekæmpelse af international terrorisme og har nu taget initiativ til en yderlig kortlægning af, hvordan man analyserer årsager og årsagssammenhænge, og hvordan man på baggrund heraf kan udarbejde udviklingsprojekter. Danmark er derfor i samarbejde med bl.a. USA og Storbritannien i gang med at udarbejde et analyseredskab til brug for indsatser via udviklingsbistanden.

Projekterne under Principplanen skal ses i sammenhæng med regeringens **Arabiske Initiativ** fra 2003. En voksende frustration og utilfredshed med manglende politiske og økonomiske reformer i den arabiske verden er blandt årsagerne til, at man i dele af regionen fortsat ser radikaliserings og sympati for anvendelse af terror. Det Arabiske Initiativ har til formål at forbedre dialogen med landene i Mellemøstregionen, fra Marokko i vest til Iran i øst og at støtte lokale kræfter i disse lande, der arbejder for reformer i retning af friere og mere demokratiske samfund.

#### *Radikalisering og rekruttering*

I EU har man det forløbne år beskæftiget sig indgående med radikaliserings og rekrutterings til terrorisme, først og fremmest i Europa. I løbet af 2005 skal der udarbejdes en strategi mod radikaliserings.

Politiets Efterretningstjeneste afholdt den 2.-3. maj 2005 en international konference under titlen "The Roots of Terrorism in Europe", hvor en række danske og internationale talere såsom forskere, repræsentanter fra danske og internationale myndigheder og organisationer samt fra det herværende muslimske samfund rettede fokus mod en række af de faktorer, som udgør grundlaget for terrorisme, herunder navnlig spørgsmålet om radikaliserings. Indlæggene på seminaret understregede, at der er behov for en bred vifte af tiltag, der imødegår den radikaliserings, man oplever i en række miljøer i Europa. Samtidig blev det fremhævet, at radikaliserings og rekrutterings aktivt finder sted i og får næring i Europa. Både internationale og nationale forhold bidrager i høj grad til denne proces. I forhold til internationale forhold er det fx konflikterne i Mellemøsten, mens nationale forhold eksempelvis kan være unge muslimers opfattelse af fremmedgørelse i forhold til det omgivende samfund.

---o0o---

Juni 2005