

# Danmark i FN's Sikkerhedsråd

D E N N Y V E R D E N  
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

DIIS • København • 2005

# FN og terrorbekæmpelsen



## Definition af terrorisme

Begrebet terrorisme kendes langt tilbage i historien. Begrebet blev første gang brugt mere systematisk under den franske revolution, hvor Robespierre i 1793 proklamerede et "terrorregimente" vendt mod modstandere af den franske revolution. Der var her tale om terror udøvet af staten, som blev anset for et legitimt middel til at beskytte staten mod udefrakommende fjender og kritikere.

I slutningen af det 19. århundrede fik begrebet terror imidlertid en ny betydning. De angreb, som blev gennemført af nihilister og anarkister mod først den russiske stat og siden en række andre europæiske stater, blev også betegnet som terrorangreb. Nu var der tale om terror udøvet mod staten for at fremtvinge et regimeskifte, en terror som blev anset for et legitimt middel til at komme af med et regime, der undertrykte og udnyttede befolkningen.

Disse to fænomener kan illustrere de problemstillinger, som FN er stødt ind i i forsøgene på at definere terrorisme: Skal en definition af terrorisme omfatte såvel terrorisme udført af ikkestatslige grupper som terrorisme udført af stater? Og skal det i helt særlige tilfælde være legitimt at udøve terror f.eks. for at befri en besat befolkning for en egennyttig diktator? Disse spørgsmål skal jeg nærmere drøfte nedenfor.

FN har i en lang årrække forsøgt at udarbejde en generel konvention mod terrorisme, som skal indeholde en generel definition af terrorisme og en forpligtelse til at kriminalisere terrorisme samt til at retsforfølge terrorister eller udlevere dem til retsforfølgning i andre stater. De hidtidige forsøg på at opnå enighed om en sådan konvention er imidlertid i alt væsentligt strandet på, at det ikke har været muligt at opnå enighed om en generel definition af terrorisme.

Navnlig efter den 11. september 2001 har der været stor international bevågenhed om det øgede behov for nu at blive enige om, hvilke hand-

linger der er terrorhandlinger. Artikel 2 i det nuværende udkast til en generel konvention om terrorisme indeholder følgende generelle definition af en terrorist:

1. Enhver person, der begår en forseelse i denne konventions betydning, hvis denne person, uanset med hvilke midler ulovligt og forsætligt forårsager:

- (a) Død eller alvorlig kropslig skade på en anden person eller
- (b) Alvorlig skade på offentlig eller privat ejendom, herunder offentlige steder, statslige eller regeringsfaciliteter, det offentlige transportsystem, infrastrukturelle faciliteter eller miljøet eller
- (c) Skade på ejendom, steder, faciliteter eller systemer nævnt i paragraf 1b af denne artikel, der medfører eller sandsynligvis vil medføre større økonomisk skade,

– når hensigten med denne adfærd, iflg. dens natur eller indhold, er at intimidere en befolkning eller at tvinge en regering eller en international organisation to at udføre eller afstå fra at udføre nogen handling.

Det er imidlertid ikke så meget selve ordlyden af definitionen, der skaber uenighed. Det, der har givet anledning til uenighed, er navnlig, hvilke undtagelser der i givet fald skal gælde i forhold til definitionen. Her er det navnlig to forhold, staterne ikke har kunnet enes om, nemlig dels spørgsmålet om nationale befrielsesbevægelser, dels spørgsmålet om statsterrorisme.

Med hensyn til det første spørgsmål har visse – navnlig afrikanske og arabiske – stater argumenteret for, at definitionen skal undtage frihedskæmpere og nationale befrielsesbevægelser, der kæmper imod en besættelsesmagt.

Mens ældre FN-resolutioner vedrørende terrorisme ofte indeholdt en klausul, der fordømte kolonimagter og racistiske regimer og bekræftede retten til selvbestemmelse, som en implicit accept af at terrorisme kan anvendes i kampen for selvbestemmelse, så medtager alle nyere resolutioner fra såvel FN's Generalforsamling som FN's Sikkerhedsråd ikke en sådan 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.

Selvom der således på det internationale plan har været en anerkendelse af, at intet politisk mål – heller ikke retten til selvbestemmelse – kan begrunde terrorisme, er spørgsmålet imidlertid fortsat kontroversielt. Det illustreres navnlig ved de regionale konventioner om terrorisme. Således indeholder både den afrikanske konvention (1999) og den arabiske konvention (1997) mod terrorisme bestemmelser, der eksplicit undtager

nationale frihedsbevægelser mv. fra terrorismedefinitionen. Tilsvarende præciserede Det Europæiske Råd i forbindelse med vedtagelsen af EU's rammeafgørelse mod terrorisme i 2002, at rammeafgørelsen ikke skal "... bruges som argument for nu at betragte adfærd, som bliver udført af mennesker, der handler for at bevare eller genskabe disse demokratiske værdier, hvilket navnlig var tilfældet i visse medlemsstater under 2. verdenskrig, som 'terrorhandlinger'."

Det andet store område, der har givet anledning til uenighed om en generel definition af terrorisme, er spørgsmålet om statsterrorisme. Mens de fleste stater har været tilbøjelige til alene at fokusere på terrorisme begået af ikkestatslige aktører, argumenteres der fra visse sider for, at terrorisme begået af stater også bør omfattes af en generel definition af terrorisme. I relation til Israel-Palæstina konflikten er det blevet anført fra visse arabiske staters side, at den israelske besættelse af palæstinensiske områder er en terrorhandling, som må indeholdes i en generel definition af terrorisme.

På trods af disse uenigheder synes der i løbet af de seneste år at have udviklet sig en højere grad af international konsensus om, hvilke elementer der skal indgå i definition af terrorisme, samt ikke mindst om, hvilke undtagelser der skal gælde til definitionen. FN's *High-level Panel* diskuterer i deres omfattende rapport fra 2004 spørgsmålet om en generel definition af terrorisme og i særlig grad de to problemstillinger, der har forhindret enighed om en sådan definition.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt statsterrorisme skal indeholdes i en generel definition af terrorisme, afvises dette under henvisning til, at staters brug af magt allerede er stærkt reguleret og begrænset i international ret, herunder i menneskerettighederne, i den humanitære folkeret og i international strafferet. Derimod har det internationale regelsæt, der regulerer ikkestatslige aktørers brug af væbnet magt, ikke fulgt med udviklingen. Derfor bør de internationale konventioner mod terrorisme efter panelets opfattelse alene rette sig mod ikkestatslige aktører.

Med hensyn til undtagelsen af "frihedskæmpere" anføres det af panelet, at det ikke stiller spørgsmål ved retten til selvbestemmelse og til at kæmpe imod besættelsesmagter mv., men det afgørende er, at der ikke er noget i en besættelsessituation, der kan berettige, at der udføres målrettede angreb på civile personer. Panelet mener derfor ikke, at der skal være en særlig undtagelsesklausul for "frihedskæmpere" mv. I den efterfølgende rapport fra FN's generalsekretær, *In Larger Freedom*, fra 2005 bakkes der fuldt ud op om panelets vurderinger.

Der kan således være begrundet håb om, at det vil kunne lykkes inden for den nærmeste fremtid at opnå enighed om definitionen og dermed antageligt også om selve konventionen. På FN's verdensmøde for rege-

ringsledere i september 2005 blev det besluttet, at stater med alle midler skulle søge at opnå enighed om en generel konvention mod terrorisme under FN's Generalforsamlings 60. session i efteråret 2005.

## De internationale konventioner mod terrorisme

I mangel af en generel konvention mod terrorisme har stater imidlertid kunne enes om en række konventioner, der definerer visse specifikke handlinger som terrorhandlinger og pålægger stater at kriminalisere og retsforfølge sådanne handlinger.

Der eksisterer i dag i alt 13 *internationale konventioner* mod terrorisme: Fem af disse vedrører flysikkerhed, to vedrører terrorisme til havs, to vedrører nuklear terrorisme, og fire vedrører andre former for terrorhandlinger, herunder terrorbombninger og finansiering af terrorisme. Disse konventioner er, som det oftest er tilfældet for international ret, typisk blevet udarbejdet efter, at en konkret terrorhandling har fundet sted – en handling, der har vist et behov for at styrke den internationale regulering og samarbejde om at bekæmpe netop den form for terrorisme. Således er de internationale konventioner vedrørende flysikkerhed blevet udarbejdet efter en række konkrete terrorangreb mod fly. Ligeledes for så vidt angår konventionen mod terrorhandlinger mod diplomater mv., som blev udarbejdet efter konkrete terrorhandlinger mod diplomater.

I tillæg til disse internationale konventioner mod terrorisme findes der i dag 11 *regionale konventioner* mod terrorisme. De fleste regioner i verden har således udviklet deres egen regionale konvention mod terrorisme: den arabiske konvention mod terrorisme (1998); den afrikanske konvention mod terrorisme (1999); den interamerikanske konvention mod terrorisme (1986); den europæiske konvention mod terrorisme (1977); samt endelig den sydasiatiske konvention mod terrorisme (1987).

Antiterrorkonventioner indeholder en række fælles træk og elementer:

- Beskrivelse af en handling som kriminel (f.eks. terrorbombning, finansiering af terror, mv.)
- En forpligtelse til indarbejde den pågældende forbrydelse i national straffelovgivning
- En forpligtelse til at etablere universel jurisdiktion for den pågældende forbrydelse (enten udlevere eller retsforfølge)
- En forpligtelse til sikre, at personer der er under mistanke for den pågældende forbrydelse, og som befinder sig på deltagerstatens territorium, rent faktisk bliver retsfulgt og straffet
- Fastslår at terrorhandlinger som defineret i konventionerne ikke er politiske forbrydelser

- Konventionen kan benyttes som grundlag for udlevering af den mistænkte til anden deltagerstat
- En forpligtelse til at styrke det internationale samarbejde for at bekæmpe den pågældende forbrydelse.

Konventioner er baseret på princippet om, at visse terrorhandlinger skal kriminaliseres, og at personer, der er under mistanke for at have begået de i konventionerne omhandlede handlinger, skal retsforfølges og straffes. Der må ikke være noget sted i verden, hvor de pågældende kan være beskyttet mod retsforfølgning ("*no safe havens*").

Ud over de nævnte internationale konventioner mod terrorisme, som i FN-regi er blevet forhandlet og vedtaget under FN's Generalforsamling, har FN's Sikkerhedsråd i de seneste år vedtaget en række resolutioner om bekæmpelse af terrorisme.

## Indsatsen mod terrorisme i FN's Sikkerhedsråd

FN's Sikkerhedsråd vedtog sin første resolution (nr. 1269) vedrørende terrorisme i oktober 1999. I resolutionen udtrykker Sikkerhedsrådet dyb bekymring over væksten i international terrorisme i mange regioner i verdenen. Terrorismen fordømmes, og stater opfordres til at samarbejde om at bekæmpe terrorisme, herunder ved at sikre at terrorister bliver retsforfulgt.

Det var imidlertid først efter terrorangrebet mod USA den 11. september 2001, at Sikkerhedsrådet med vedtagelsen af resolution 1373 af 21. september 2001 for alvor gik ind i arbejdet med at bekæmpe og forebygge terrorisme. Den er i modsætning til tidligere resolutioner, som Sikkerhedsrådet har vedtaget mod terrorisme, vedtaget med hjemmel i FN-pagtens kapitel VII, der vedrører forholdsregler over for trusler mod freden, fredsbrud og angrebshandlinger. Sådanne beslutninger er umiddelbart bindende for alle FN's medlemsstater. Det følger således af artikel 48 i FN-pagten, at de skridt, der kræves for at gennemføre Sikkerhedsrådets beslutninger til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, skal foretages af alle de Forenede Nationers medlemmer.

Resolution 1373 forpligter alle FN-medlemsstater til at kriminalisere terrorhandlinger i national lovgivning samt til at sikre at personer der planlægger, finansierer og gennemfører terrorhandlinger, rent faktisk bliver retsforfulgt og straffet. Den indeholder imidlertid ingen definition af terrorisme og er derfor blevet kritiseret for, at den "proklamerer en universal jagt på terrorisme uden at definere denne." Dermed er det i vidt omfang blevet overladt til nationalstaterne selv at definere terrorisme med den usikkerhed og mulighed for misbrug, som det kan give anledning til.

Forpligtelser i resolutionen kan, som det fremgår, i høj grad minde om en række af de forpligtelser, der allerede følger af de internationale og regionale konventioner mod terrorisme. Det er da også blevet anført, at Sikkerhedsrådet reelt tog en række af de konventionsbaserede forpligtelser, som et stort antal stater ikke havde ratificeret, og lagde dem ind i en bindende resolution, hvorved det i realiteten omgik de normale demokratiske procedurer, der gælder, når stater skal ratificere konventioner. Det er i forlængelse heraf blevet anført, at resolution 1373 pålægger stater meget brede og omfattende forpligtelser, og ikke, som det er normalt or Sikkerhedsrådets resolutioner, konkrete specifikke handlinger, som f.eks. i forbindelse med gennemførelse af konkrete sanktioner mod stater, der udgør en trussel mod freden. Sikkerhedsrådet er i den forbindelse blevet kritiseret for at opføre sig som en egentlig international lovgivende magt.

Mens de tidligere nævnte internationale og regionale konventioner mod terrorisme ikke indeholder nogen monitoreringsmekanismer, der kan overvåge staters implementering af forpligtelserne i konventionerne, så etablerer resolution 1373 en Antiterrorismekomite (CTC), som skal overvåge staters implementering af forpligtelserne i resolutionen. Stater er således forpligtet til regelmæssigt at rapportere til komiteen om opfyldelsen af resolution 1373, og stater har i udpræget grad levet op til denne rapporteringsforpligtelse. FN's generalsekretær har da også udtalt, at "arbejdet i Antiterrorismekomiteen og det samarbejde, den har modtaget fra medlemsstaterne, har været uden fortilfælde og eksemplarisk."

CTC er i foråret 2005 efter mandat fra Sikkerhedsrådet begyndt at besøge stater med henblik på at vurdere deres implementering af forpligtelserne i resolution 1373 og komme med anbefalinger til forbedring af staternes evne til at bekæmpe terrorisme og leve op til resolutionen. Med den betydelige monitorering, som foretages fra CTC's side, kan der med god ret argumenteres for, at Sikkerhedsrådets arbejde med at bekæmpe og forebygge terrorisme forekommer betydeligt mere effektivt end det hidtidige konventionsbaserede system. Modsat må det også fremhæves, at Sikkerhedsrådets arbejde ikke har samme demokratiske legitimitet som det konventionsbaserede, der gennemføres via FN's Generalforsamling, hvor samtlige FN's medlemsstater er repræsenteret, og hvor stater først bliver forpligtet efter national godkendelse og ratifikation af den pågældende konvention.

En lang række specifikke handlinger er, som det er fremgået ovenfor, blevet reguleret og kriminaliseret som terrorhandlinger i internationale konventioner. Ligeledes er der udarbejdet en række regionale konventioner, som mere generelt definerer og kriminaliserer terrorisme. Og endelig har Sikkerhedsrådet efter den 11. september 2001 været særdeles aktivt i arbejdet med at bekæmpe og forebygge terrorisme. På den baggrund kan man nok spørge, om der vitterlig fortsat er behov for at udarbejde

en international generel konvention mod terrorisme indeholdende en generel definition af terrorisme. Vil enhver terrorhandling ikke allerede være dækket ind af det eksisterende regionale og internationale regelsæt vedrørende terrorisme?

Dette kan for så vidt have sin rigtighed. Men ikke desto mindre må det for det første konstateres, at der fortsat – både politisk og juridisk i de eksisterende konventioner – er særdeles stor uenighed om, hvilke undtagelser, der skal gælde i definitionen af terrorisme. Skal frihedskæmpere og statsterrorisme undtages fra definitionerne? Det ville være særdeles nyttigt, hvis der kunne opnås international enighed om disse forhold. Dernæst må det for det andet fremhæves, at det ville være et særdeles vigtigt signal, hvis verden kunne enes om en fælles generel konvention mod terrorisme, og at man ikke må nøjes med den “stykvise og emnespecifikke” kriminalisering af terrorisme, som vi kender i dag. Der synes således at være særdeles god grund til at fortsætte bestræbelserne på at opnå enighed om en generel konvention mod terrorisme og en deri indeholdt generel definition af terrorisme.

## Kampen mod terrorisme og menneskerettighederne

Stater er som beskrevet folkeretligt forpligtet til efter de eksisterende internationale antiterrorkonventioner og -resolutioner at bekæmpe terrorisme; men parallelt hermed er stater forpligtet til at overholde menneskeretlige og humanitærretlige forpligtelser, således som de bl.a. kommer til udtryk i menneskerettighedskonventioner og i Genèvekonventionerne. Det er åbenlyst, at der – navnlig i fredstid, hvor begge sæt forpligtelser finder anvendelse i fuldt omfang – kan være mulighed for sammenstød mellem de to typer af forpligtelser. Under væbnet konflikt er der ikke samme mulighed for sammenstød, da det udtrykkeligt fremgår af de fleste antiterrorkonventioner, at de ikke finder anvendelse under væbnet konflikt.

### *Den formelle beskyttelse af menneskerettighederne*

Det er udtrykkeligt fremhævet i flere af antiterrorismekonventionerne, herunder i alle de nyeste konventioner, at personer, der er under mistanke for at have begået en i konventionen kriminaliseret terrorhandling, skal sikres retfærdig behandling og respekt for deres menneskerettigheder. Tilsvarende er det fremhævet i en række resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd, at stater skal sikre, at alle de forholdsregler, de tager for at bekæmpe terrorisme, er i overensstemmelse med deres folkeretlige forpligtelser, “især menneskerettighedslov, flygtningelov og humanitær lov.” På FN's verdensmøde for regeringsledere i september 2005, blev det i overensstemmelse hermed besluttet:

Vi anerkender, at internationalt samarbejde om bekæmpelse af terrorisme må gennemføres i overensstemmelse med folkeretten,

herunder charteret og relevante internationale konventioner og protokoller. Stater må sikre, at ethvert tiltag til bekæmpelse af terrorisme er i overensstemmelse med deres *forpligtelser i henhold til folkeretten, især menneskerettighedslov, flygtningelov og international humanitær lov* (min fremhævning).

Sammenfattende er der således ikke tvivl om, at stater i deres indsats mod terrorisme skal overholde såvel menneskeretlige som humanitære standarder.

### *Mindre fokus på menneskerettighederne*

Mens der i løbet af 1990'erne efter afslutningen af den kolde krig og den derunder førte blokpolitik var en væsentlig politisk vilje til at styrke og prioritere menneskerettighederne, så synes der nu efter den 11. september 2001 ikke at være samme politiske opbakning til menneskerettighederne.

En stats politik kan meget forenklet og overordnet siges at være dikteret af tre kategorier af hensyn (Donnelly 2004:99). For det første hensyn, der vedrører statens økonomiske interesser, dernæst hensyn, der vedrører statens sikkerhed, og endelig øvrige hensyn, heriblandt hensynet til at respektere og beskytte menneskerettighederne. Mens der i 1990'erne var en større grad af ligevægt mellem de tre kategorier af hensyn, så er sikkerhedshensyn ifølge Donnelly efter den 11/9 blevet det helt afgørende og altdominerende hensyn. De øvrige to kategorier af hensyn, herunder også menneskerettighederne, er blevet presset i baggrunden.

En sammenligning mellem, i hvor høj grad stater har rapporteret og samarbejdet med henholdsvis FN's Antiterrorismekomite og FN's Torturkomite, kan illustrere, hvordan stater i højere grad har prioriteret indsatsen mod terrorisme. Indholdet af forpligtelserne i Sikkerhedsrådets resolution 1373 vedrørende bekæmpelse af terrorisme og FN's torturkonvention minder i udpræget grad om hinanden. Begge instrumenter pålægger således stater at forebygge, kriminalisere, retsforfølge og straffe, udelukke *safe havens*, samt styrke det internationale samarbejde mod henholdsvis tortur og terrorisme.

Torturkonventionen etablerer ligesom resolution 1373 en komite, FN's Torturkomite, der skal overvåge og sikre, at deltagerstater efterlever forpligtelserne i konventionen. FN's torturkonvention er pt. bindende for 139 lande. Ligesom stater, der er medlem af FN, er forpligtet til at følge resolution 1373, er stater, der har ratificeret FN's torturkonvention, forpligtet til at følge og leve op til forpligtelserne i torturkonventionen. Der er imidlertid i praksis meget stor forskel på, hvor effektivt stater har implementeret og efterlevet de to instrumenter. Efter resolution 1373 skal stater inden tre måneder efter vedtagelsen af resolutionen – dvs. inden den 27. december 2001 – "præcist og klart" rapportere til CTC om, hvilke konkrete lovgivningsmæssige og administrative tiltag stater har

gennemført eller påtænker at gennemføre for at leve op til forpligtelserne i resolutionen. Det er bemærkelsesværdigt, at 117 stater, dvs. betydeligt mere end halvdelen af FN's i alt 191 medlemsstater, rent faktisk overholdt tremånedersfristen og rapporterede til CTC inden den første frist den 27. december 2001. Pr. 30. september 2005 har samtlige 191 medlemsstater rapporteret én gang til komiteen, 169 stater har rapporteret to gange, 130 stater tre gange, 101 stater fire gange og 22 stater fem gange. Komiteen har således på under fire år modtaget i alt 622 statsrapporter. Det må siges at være en særdeles høj rapporteringsgrad.

Modsat har stater taget betydeligt mere afslappet på deres tilsvarende forpligtelse til at rapportere til FN's Torturkomite om deres opfyldelse af torturkonventionen. Efter torturkonventionen skal stater rapportere til Torturkomiteen senest et år efter at de har ratificeret konventionen, og derefter hvert fjerde år. 37 lande har endnu ikke afleveret deres første rapport til Torturkomiteen, 34 lande har ikke opfyldt deres rapporteringsforpligtelser i mere end fem år, og 51 statsrapporter er mere end fem år forsinkede. I maj 2005 har komiteen modtaget i alt 180 statsrapporter og i alt 190 er forsinkede og burde have været afleveret.

På tre måneder blev der altså indsendt omtrent lige så mange statsrapporter til CTC som der på en 10-årig periode er blevet indsendt til FN's Torturkomite. Rapporteringssystemet har således vist sig at være et særdeles effektivt og velfungerende overvågningsinstrument på terrorismeområdet, men det samme kan bestemt ikke siges at være tilfældet på menneskerettighedsområdet.

Tilsvarende forskel kan spores i relation til landebesøg fra henholdsvis CTC og FN's Torturkomite. CTC er i foråret 2005 efter mandat fra Sikkerhedsrådet begyndt at besøge stater med henblik på at "vurdere staters implementering af forpligtelser i henhold til sikkerhedsrådsresolution 1373 til at identificere behov og facilitere ydelsen af teknisk assistance." Efter gennemførelsen af besøg bliver der udarbejdet en fortrolig missionsrapport, som beskriver de forhold, der giver anledning til bekymring, og kommer med anbefalinger til den besøgte stat om, hvilke skridt den skal tage for bedre at leve op til forpligtelserne i resolution 1373. Den besøgte stat skal inden for 90 dage svare CTC, hvilke skridt der er blevet gennemført for at leve op til anbefalingerne. CTC besøgte i foråret og sommeren 2005 Marokko, Albanien, Kenya og Thailand. I efteråret 2005 vil der blive gennemført besøg til Algeriet og Filippinerne. Mens CTC således har fået tilladelse til og har gennemført en række landebesøg i løbet af ganske få måneder, så har det næsten været umuligt for både FN's Torturkomite og FN særlige rapportør mod tortur at opnå staters tilladelse til at gennemføre besøg, selvom de begge også har mandat til at gennemføre landebesøg for at styrke staters implementering af FN's torturkonvention.

Forskellen i rapporteringsmekanismerne og rapporteringsgraden illustrerer, hvor seriøst problemet med terrorisme er blevet opfattet, samt at der både internationalt og nationalt er blevet sat ind med stor politisk vilje og fasthed for at bekæmpe terrorisme.

### *Isolering af menneskeretlige hensyn*

Sideløbende med denne kraftige politiske fokusering på sikkerhedshensyn og bekæmpelse af terrorisme, synes der både på internationalt og på nationalt plan at kunne spores en generel modvilje mod at inddrage menneskeretlige hensyn i den politiske og administrative proces med at udarbejde antiterroriltag. Derimod lægges der op til, at en menneskeretlig kontrol med de politisk vedtagne antiterroriltag må ske efterfølgende ved juridiske og menneskeretlige kontrolorganer. Der forekommer således at være sket en isolering af menneskeretlige hensyn.

På internationalt plan kan denne tendens bl.a. illustreres ved, at det på trods af vedholdende og indgående opfordringer hertil fra bl.a. FN's højkommisær for menneskerettigheder konsekvent været CTC's holdning, at man ikke inddrager menneskeretlige hensyn i CTC's vurdering af de antiterrorinitiativer stater gennemfører for at leve op til resolution 1373. Som begrundelse herfor er der blevet henvist til, at der allerede i FN-regi findes en omfattende overvågningssystem, som kan vurdere, om der ud fra en menneskerettighedsvinkel er anledning til bekymring. Men denne kontroladgang vil jo ofte først ske lang tid efter, at de omhandlede antiterroriltag er blevet gennemført, og efter at der er sket brud menneskerettighederne. Der synes dog at være en positiv udvikling i retning af, at CTC fremover vil søge i højere grad at inddrage menneskerettighedsaspektet. Bl.a. er der i 2005 blevet knyttet en menneskerettighedsekspert til komiteens arbejde.

Det er i særlig grad i forbindelse med staters implementering af forpligtelserne i sikkerhedsrådsresolution 1373, at stater kan komme i konflikt med menneskeretlige forpligtelser. Derfor ville det være særligt relevant, såfremt CTC i forbindelse med gennemførelsen af landebesøg som omtalt ovenfor også inddrog menneskeretlige problemstillinger i vurderingsgrundlaget. Da de offentligt tilgængelige oplysninger om de gennemførte besøg er yderst begrænsede, og da missionsrapporterne endvidere er fortrolige, er det svært at afgøre, om dette er tilfældet. Men sammensætningen af eksperter, der har deltaget i de afholdte landebesøg, synes ikke at bekræfte, at menneskerettighedsvinklen har været særligt fremherskende. Tværtimod synes fokus at have været på de mere klassiske kortsigtede sikkerhedsforanstaltninger såsom styrket kontrol, overvågning og efterretningssamarbejde. Således deltog der ifølge pressemeddelelser fra CTC i besøget til Marokko "... eksperter fra International Criminal Police Organization (Interpol), World Customs Organization, Financial Action Task Force (FATF) og den Europæiske Union." Ligeledes ved besøget til Thailand, som inkluderede "... eksperter fra Interpol, World

Customs Organization, International Civil Aviation Organization og FN's Office on Drugs and Crime.”

På nationalt niveau synes der tilsvarende at være en generel tendens til, at lovgivere og administration i høj grad er tilbøjelige til at overlade den nøjere vurdering af, om vedtagne antiterrorinitiativer er i overensstemmelse med menneskeretlige forpligtelser, til en efterfølgende prøvelse og kontrol ved retslige organer. Tvivlsom antiterrorlovgivning og initiativer er således blevet vedtaget og gennemført i en række lande, herunder USA og Storbritannien, under henvisning til, at domstolene efterfølgende må afgøre, om der er konflikt med menneskeretlig eller andre internationale forpligtelser. Hvor der op gennem 1990'erne var en tendens i retning af at inddrage menneskeretlige hensyn i de politiske og administrative processer – den såkaldte *mainstreaming* af menneskeretlige hensyn – synes tendensen således efter 11/9 snarere at gå i retning af at isolere de menneskeretlige hensyn til de særlige menneskeretlige fora og til en efterfølgende kontrol udført af juridiske og menneskeretlige kontrolorganer. Dette kan vække bekymring og indebærer en betydelig risiko for overreaktion. For, som det er blevet fremhævet, er politikere dårlige til at balancere trussel og reaktion fordi “de politiske omkostninger ved en underreaktion altid vil være højere end omkostningerne ved overreaktion” (Ignatieff 2004: 58).

### *Brud på menneskerettighederne*

Der er da også fra en lang række internationale ngo'er, bl.a. Amnesty International, Human Rights Watch og International Commission of Jurists, samstemmende blevet rapporteret om, at kampen mod terrorisme har betydet omfattende brud på menneskeretlige forpligtelser. Tilsvarende alvorlig bekymring er blevet udtrykt af adskillige menneskeretlige overvågningsorganer inden for FN, og den er senest kommet til udtryk på FN's Generalforsamling i efteråret 2005.

Det er blevet fremhævet, at terrorismebekæmpelsen har betydet, at menneskerettighederne er kommet under pres på tre måder: ved lovændringer, der går tæt på den menneskeretlige beskyttelse, ved skærpet fortolkning af eksisterende regler og ved selve den skønsudøvelse, som anvendelsen af reglerne fordrer. Der er således en betydelig og ganske enslydende dokumentation af, at kampen mod terrorisme har medført omfattende indgreb og brud på staters menneskeretlige forpligtelser.

### Afslutning: bredspektret og integreret indsats mod terrorisme

Mens FN's indsats mod terrorisme i årene før den 11. september 2001 i høj grad foregik via Generalforsamlingen, hvor alle 191 medlemsstater af FN er repræsenteret, så foregår indsatsen nu efter den 11. september i

udpræget grad igennem Sikkerhedsrådet og CTC. Sikkerhedsrådet har i en række bindende resolutioner pålagt stater en række meget vidtgående forpligtelser i relation til at bekæmpe terrorisme, som kan siges at have "udrangeret" de gamle konventionsbaserede forpligtelser til at bekæmpe terrorisme, som i det store og hele er vedtaget i Generalforsamlingen.

Sikkerhedsrådets indsats mod terrorisme har udmærket sig ved at være særdeles hurtig og effektiv og tillige universelt dækkende. Men der kan også være visse bekymringer ved denne centrering omkring Sikkerhedsrådet. For det første besidder Sikkerhedsrådet med dets 15 landerepræsentanter ikke samme demokratiske legitimitet som Generalforsamlingen. For det andet har Sikkerhedsrådet ved varetagelsen af sit mandat efter FN-charteret til at sikre fred og sikkerhed været yderst modvillig til at inkludere mere langsigtede indsatsområder som f.eks. at styrke og fremme menneskeretlige forhold, god regeringsførelse, udviklingsmålsætninger, mv. Tværtimod er der blevet fokuseret kraftigt på de mere kortsigtede sikkerhedsindsatser som at styrke det efterretnings-, politi- og strafferetlige arbejde.

I stedet for en integreret tilgang til bekæmpelse af terrorisme har Sikkerhedsrådet fremmet en opsplittet tilgang, hvor vurderingen af de mere langsigtede sikkerhedsindsatser i relation til forebyggelse af terrorisme, som bl.a. menneskerettigheds- og udviklingsrelaterede forhold, konsekvent er blevet udskilt og henvist til andre organer i FN, herunder FN's Menneskerettighedskommission og Det Økonomiske og Sociale Råd (ECOSOC).

Denne opsplittede tilgang kan for det første have ført til en mindre effektiv terrorbekæmpelse, idet de langsigtede indsatser mod terrorisme er blevet forsømt. Hertil kommer, at en række af de kortsigtede sikkerhedsinitiativer antageligt ville have større effekt, hvis de blev knyttet til en mere langsigtet indsats. For eksempel er det blevet anført, at en række udviklingslande ofte ikke har noget særligt ejerskab til eller interesse i de anbefalinger, CTC kommer med til udviklingslande om ændring af en specifik sikkerhedslovgivning eller administrativ praksis. Hvis anbefalingerne derimod blev knyttet an til en mere langsigtet eksisterende udviklingspolitisk dagsorden i det pågældende udviklingsland, ville der formentligt være større sandsynlighed for, at anbefalingerne ville blive gennemført. De eksperter, der deltager i CTC's ovenfor omtalte landebesøg, synes alle at have en mere klassisk sikkerhedsprofil med ekspertise inden for navnlig strafferet, grænsekontrol og overvågning. Derimod synes der ikke at medvirke eksperter med en udviklingsfaglig baggrund, der har erfaring med at arbejde i en udviklingskontekst, med gennemførelse af projektarbejde mv., og som netop kunne være opmærksomme på at fremme en sådan mulig sammentænkning.

For det andet kan man frygte, at de kortsigtede sikkerhedsindsatser, som anbefales af CTC og af Sikkerhedsrådet i visse situationer, hvis ikke de

gennemføres med en vis varsomhed, kan undergrave de mere langsigtede indsats med at styrke menneskerettigheder og god regeringsførelse, som gennemføres af andre FN-organer samt en række bilaterale donorer bl.a. Danmark. For eksempel kan øgede efterretnings-, efterforsknings- og politibeføjelser nemt komme til at spille mod en langsigtet indsats med at etablere en mere transparent og ansvarlig politistyrke mv., som agerer i overensstemmelse med menneskeretlige standarder.

Derfor forekommer det vigtigt, at indsatsen med at bekæmpe terrorisme fokuserer både på de kortsigtede og langsigtede indsatsområder og at disse så vidt muligt søges integreret og sammentænkt. FN's generalsekretær Kofi Annan offentliggjorde i marts 2005 et første udkast til en "omfattende strategi til forebyggelse af terrorisme," som lægger op til at bekæmpe og forebygge terrorisme ved en kombination af mere kortsigtede sikkerhedsinitiativer som øget kontrol, overvågning, beslaglæggelse af finansielle midler mv., med mere langsigtede initiativer som at styrke menneskerettigheder og udvikling. En sådant integreret tilgang forekommer at være den rette vej, og man må håbe, at denne strategi kan vinde gehør også i FN's Sikkerhedsråd.

*Peter Vedel Kessing er ph.d.-stipendiat ved Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet*

## Litteratur

Jack Donnelly. 2004. International human rights: unintended consequences of the war on terrorism. I *Wars on terrorism and Iraq*, red. Thomas G. Weiss, Margaret E. Crahan & John Goering. London: Routledge.

Michael Ignatieff. 2004. *The lesser evil. Political ethics in an age of terror*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

