

Menneskerettighederne - brugt og misbrugt

Menneskerettighederne - brugt og misbrugt

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

DEN NY VERDEN 2006:4

DIIS • København • 2007

1

Menneskerettighederne: En forudsætning eller forhindring i kampen mod terrorisme?

Lad ingen være i tvivl: spillereglerne ændrer sig.

Tony Blair,
Storbritanniens premierminister, august 2005
efter bombeangrebet mod London i sommeren 2005

Den 50 år gamle Europæiske Menneskerettighedskonvention må genovervejes ... stater kan blive nødt til at acceptere indskrænkninger i visse civile frihedsrettigheder, hvis befolkningen skal beskyttes mod organiseret kriminalitet og terrorisme.

Charles Clarke,
Storbritanniens indenrigsminister,
september 2005

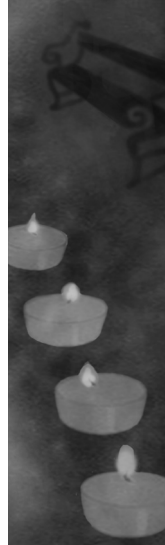
Vores kamp mod islamisk terrorisme vil kun lykkes, hvis vi styrker demokratisk og økonomisk udvikling i de relevante kriseregioner og sikrer større respekt for menneskerettighederne. Begivenhederne i Afghanistan har vist, at militære midler kan være uundgåelige i særlige situationer. Men selv kampen mod terrorisme kan ikke retfærdiggøre alle midler. Vores handlinger må være styret ikke alene af beslutsomhed og international solidaritet, men også af international ret, tolerance og respekt for andre kulturer.

Angela Merkel,
den tyske forbundskansler,
september 2006

Indledning

Kan man forsvare retsstaten og folkerettens principper ved at opgive dem eller delvist sætte dem ude af kraft?

Som det fremgår af citaterne ovenfor, er der – også i Europa – betydelig forskel på, om stater opfatter menneskerettighederne som en forhindring eller en forudsætning for at bekæmpe terrorisme.



Formålet med denne artikel er at belyse de to standpunkter samt at drøfte to helt grundlæggende spørgsmål i relation til terrorbekæmpelse: Hvad er det, vi bekæmper, og hvordan bekæmper vi det?

Hvad er det vi bekæmper?

Der er talrige eksempler på, hvordan stater gennem historien har brugt begrebet terrorisme til at stemple og stigmatisere deres fjender. En terrorist opfattes som den offentlige fjende uden menneskeværd og menneskeret. En fjende, som ikke kæmper i overensstemmelse med etablerede handlenormer, og som derfor kan bekæmpes med alle midler.

Et særligt slående eksempel – beskrevet af Scott Horton (EIR 2005) – er, hvordan nazismen i 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 eller humanitære principper (Horton, 2005). Nazi-administrationens jurister argumenterede, 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. Dette kommer bl.a. til udtryk i den såkaldte *Kommissarbefehl* (kommissærordre) fra 1941 underskrevet af feltmarskal Wilhelm Keitel (som var *de facto* krigsminister) om behandlingen af de sovjetiske politiske kommissærer, som var en del af den sovjetiske hær. Kommissærerne skulle slås ihjel umiddelbart ved tilfangetagelse:

I kampen mod bolsjevismen kan fjenden ikke forventes at opføre sig i overensstemmelse med humanitære principper eller international ret. I særdeleshed kan vi kun forvente, at de politiske kommissærer af enhver art, som de aktuelle ledere af modstanden, vil behandle vores tilfangetagne soldater på en hadefuld, ond og umenneskelig måde.

De væbnede styrker skal derfor være opmærksomme på følgende:

1. I denne kamp er barmhjertighed og anvendelse af internationale regler over for disse individer en falsk tilgang. De er en trussel mod vores sikkerhed og mod en hurtig pacificering af de erobrede områder.
2. De politiske kommissærer anvender barbariske asiatiske metoder for krigsførelse. Vi må derfor behandle dem resolut og med styrke.

De skal derfor, når de er taget til fange i kamp eller under modstand, likvideres med våbenmagt.

Uden på nogen måde at sammenligne forholdene 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 revideret 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 de ikke overholder forpligtelser i konventionerne, mv.

Den tidligere juridiske rådgiver for præsident George W. Bush og nuværende justitsminister Alberto R. Gonzales' beskrivelse af al-Qaeda-terrorister fra februar 2004 kan illustrere dette:

USA er oppe mod en dødelig ny ukendt fjende, som nogle gange skjuler sig her blandt os og venter på at skade uskyldige mennesker. Vores fjender er ikke kontrolleret af nogen civil autoritet eller af nogen regering. De besidder ikke normal menneskelig bekymring for deres egen sikkerhed eller liv. Nogle er fanatikere, som er overbevist om, at deres største styrke netop ligger i deres manglende respekt for menneskeliv og deres villighed til at anvende vilkårlig vold, som vi er vidner til næsten hver eneste dag ved bombninger og skyderier rundt omkring i verden. De elsker ikke frihed, de respekterer ikke loven, og de værdsætter ikke liv (Gonzales 2004: 2).

Netop fordi begrebet 'terrorisme' ofte bruges som en betegnelse for den offentlige fjende, der som sådan er retsløs og kan nedkæmpes med alle midler, er det helt afgørende, at begrebet 'terrorisme' er præcist defineret.

Der eksisterer imidlertid ikke nogen internationalt anerkendt definition af terrorisme. I FN-regi har det i årtier været forsøgt at nå til enighed om en sådan generel definition, men det er endnu ikke lykkedes.

Senest i 1997 blev der i FN-regi nedsat en komité, som skulle udarbejde en generel konvention om terrorisme indeholdende en definition af terrorisme. I det nuværende udkast til en generel konvention om terrorisme defineres alvorlig personskade og alvorlig skade på offentlig og privat ejendom som terrorisme, når handlingerne er begået med det formål at intimidere en befolkning, eller tvinge en regering eller en international organisation til at foretage visse handlinger.

Der er i overvejende grad enighed blandt stater om denne definition, men stater er ikke enige om, hvorvidt der skal gælde undtagelser fra definitionen. Her er det navnlig to forhold, der skaber uenighed: dels spørgsmålet om nationale frihedsbevægelser, dels spørgsmålet om statsterrorisme. Skal terrorisme begået af stater eller af frihedsbevægelser, der kæmper for

national selvstændighed, være undtaget fra definitionen af terrorisme? Det er groft sagt muligt at inddеле stater i to grupper:

En gruppe stater – som navnlig omfatter stater i Mellemøsten (f.eks. Organisationen af Islamiske Stater, IOC) – mener, at definitionen skal omfatte stater, der udøver terrorisme f.eks. i form af ulovlige besættelser af andre lande, mv. Den samme gruppe stater mener ikke, at frihedsbevægelser mv., der kæmper mod en sådan ulovlig besættelse, bør falde ind under definitionen på terrorisme.

Den anden gruppe stater, der navnlig indbefatter vestlige stater, mener, at definitionen af terrorisme alene bør dække private aktører, og afviser, at der skal gælde særlige undtagelser for frihedskæmpere.

I stedet for en fælles international definition på terrorisme har stater selv defineret terrorisme. Stater har i realiteten været retligt forpligtede til at definere terrorisme, fordi FN's Sikkerhedsråd kort efter terrorangrebet mod USA 11. september 2001 ved resolution 1373 (2001) bl.a. pålagde stater at kriminalisere terrorisme i national straffelovgivning. Resolutionen er vedtaget i medfør af kapitel VII i FN-pagten og er dermed umiddelbart bindende og forpligtende for alle medlemsstater af FN.

Det er således i vidt omfang blevet overladt til staterne selv at definere, hvem der er den offentlige fjende. Det har ført til ganske brede og upræcise definitioner – definitioner, som endvidere er ganske forskelligartede. Den amerikanske definition af international terrorisme omfatter kun angreb mod civile/ikke-kombattanter – “forsætlig politisk motiveret vold mod ikke-kombattanter begået af sub-nationale grupper eller hemmelige agenter”, jf. definitionen heraf i USAs nationale strategi for terrorbekæmpelse fra september 2006. Andre nationale definitioner af terrorisme fokuserer mere på angreb rettet mod statslige organer og den offentlige orden.

FN's specialrapportør for terrorismebekæmpelse og overholdelse af menneskeretlige forpligtelser, Martin Scheinin, har flere gange, senest i oktober 2006 på FN's Generalforsamling, udtrykt bekymring over dette forhold:

Så længe, der ikke er opnået international enighed om, hvad terrorisme er og ikke er, føler regeringer sig ofte frit stillet til at definere personer, som de ønsker at ulovliggøre, som terrorister. Det leder til et meget stort misbrug ... minoriteter, oprindelige folk, religiøse bevægelser ... kan alle blive stigmatiseret som terrorister, og autoritære regeringer er tilbøjelige til at kriminalisere deres handlinger (UN 2007).

Det er blevet anført, at visse stater reelt ikke er interesseret i at definere begrebet terrorisme. Således anfører Jörg Friedrichs, at

Hovedsondringen er nu mellem de førende vestlige magter, som foretrækker at fastlægge, hvem der er den offentlige fjende fra sag til sag (USA og Storbritannien), og status quo staterne, som gerne vil binde de hegemoniske magter med en juridisk definition. Det er netop fraværet af en sådan definition, der gør det muligt for de hegemoniske magter, og stater der følger dem, at bestemme fra sag til sag, hvem der er den internationale offentlige fjende. (Friedrichs 2006)

Det kan ikke udelukkes, at visse stater foretrækker den nuværende situation, hvor den enkelte stat har mulighed for at definere sine 'egne terrorister', og det kan ske fra sag til sag. Opnås der enighed om en generel definition af terrorisme, vil det også betyde, at staternes råderum begrænses. Til illustration kan det nævnes, at de danske soldater, der har mistet livet under tjeneste i Irak, ifølge forsvarret og den danske statsminister er blevet dræbt af "terrorister". Eksisterede der en international definition på terrorisme, er det ikke givet, at dette udsagn vil være korrekt. Det ville afhænge af, om en sådan definition kun ville omfatte angreb på civile/ikke-kombattanter – som f.eks. den eksisterende amerikanske definition – eller om handlinger foretaget under væbnet konflikt undtages fra definitionen, således som det til dels er tilfældet i det nuværende udkast til en generel konvention om terrorisme.

På den anden side konkluderes det i referatet af FN-komitéens sidste session i marts 2006, at "delegationerne er oprigtigt interesserede i at fortsætte forhandlingerne med henblik på at opnå enighed om et udkast til en generel konvention om terrorisme."

Man må håbe, at denne vurdering holder stik. Der er i afgørende grad brug for, at der opnås international enighed om, hvem der kan betegnes som terrorister, og om fælles definition af terrorisme.

Hvordan bekæmper vi terrorisme?

Et andet afgørende spørgsmål – udover definitionen af begrebet – er, hvordan vi bekæmper terrorisme.

Er terrorisme en forbrydelse eller et væbnet angreb?

Der er overordnet set to forskellige juridiske måder at opfatte og retligt kvalificere et terrorangreb på, dels en fredelig, dels en væbnet konflikt-tilgang.

Ved den fredelige tilgang opfattes terrorangrebet som en *almindelig kriminel handling*, der skal bekæmpes og straffes via det normale strafferetlige system, herunder ved anvendelse efterretnings- og politimæssigt arbejde. En række internationale konventioner forpligter stater til at kriminalisere

specifikke terrorhandlinger, bl.a. terrorbombninger, angreb mod fysiskheden, angreb mod diplomatisk personale, mv. Konventionerne forpligter endvidere stater til at retsforfølge personer, der har begået sådanne handlinger, eller at udlevere dem til retsforfølgelse i en anden stat. I en sådan situation, hvor terrorangrebet bekæmpes med almindelige fredstidsmidler, er det åbenlyst, at forholdet er reguleret af normal national lovgivning og af de internationale forpligtelser, som staten har påtaget sig, herunder også menneskeretlige forpligtelser.

Et terrorangreb kan imidlertid også opfattes som et *væbnet angreb*, der kan bekæmpes med militære midler i overensstemmelse med Genève-konventionerne og den humanitære folkeret. Det fremgår udtrykkeligt af den fælles artikel 2 til de fire Genève-konventioner af 1949, at den humanitære folkeret kun finder anvendelse under væbnet konflikt. Men spørgsmålet er naturligvis, hvordan begrebet "væbnet konflikt" defineres. Det er omdebatteret, om et terrorangreb kan betragtes som en væbnet konflikt efter den humanitære folkeret. Det er afhængigt af omfanget og intensiteten af kamphandlingerne. Enkeltstående optøjer og sporadiske isolerede kamphandlinger er ikke nok til, at der er tale om en væbnet konflikt.

Det er velkendt, at USA opfattede angrebet den 11. september 2001 som en krigshandling og siden har anset sig for værende i krig med den internationale terrorisme. USA betragtede ikke angrebet den 11. september som et enkeltstående eller isoleret angreb, men som led i al-Qaeda's systematiske væbnede angreb mod USA op gennem 1990'erne.

Denne opfattelse blev udtrykt af USAs nuværende justitsminister Alberto R. Gonzales i 2004:

De brutale angreb den 11. september – som dræbte næsten 3000 mennesker fra mere end 19 lande – var ikke alene forbrydelser, de var også krigshandlinger. I hvert fald siden den dag har USA været i krig med al-Qaeda. Selv om al-Qaeda ikke er en traditionel væbnet styrke fra en enkel national stat, så er det klart, at al-Qaeda er en fjendtlig styrke. Den har central styring, træning og finansiering og har medlemmer i dusinvis af lande overalt i Verden, som er fast besluttet på at bruge våben mod os. Den har politiske mål. al-Qaeda har ikke alene angrebet en af vores største byer og dræbt tusindvis af civile, den har også angrebet vores ambassader, vores krigsskibe og vores regeringsbygninger. Selv om konflikten er forskellig fra traditionelle konflikter med nationalstater, så er vores konflikt med al-Qaeda klart en krig (Gonzales 2004: 3).

USAs opfattelse er senest kommet til udtryk i den nationale strategi for terrorbekæmpelse fra september 2006 (White House 2006a), der indledes således: "USA er i krig mod en transnational terroristbevægelse, som er opildnet af en radikal ideologi af had og undertrykkelse."

Modsat opfattede Storbritannien bombeangrebet mod London i juli 2005 som en kriminel handling, der skal bekæmpes med almindeligt politi- og strafferetligt samarbejde.

De eksisterende strategier til bekæmpelse af terrorisme kan endvidere illustrere de to tilgange. EUs og FNs strategier mod terrorisme betragter åbenlyst terrorisme som en forbrydelse, der skal bekæmpes ved hjælp af internationalt samarbejde bl.a. på det politi- og strafferetlige område. Derimod end ikke nævnes det, at terrorisme kan bekæmpes ved hjælp af militær magtanvendelse.

Modsat i den amerikanske strategi for bekæmpelse af terrorisme fra september 2006, hvor militær magtanvendelse mod terrorister spiller en afgørende rolle. Således anføres det, at "krigen mod terror" på kort sigt "indebærer anvendelsen af alle instrumenter af national magt og indflydelse til at dræbe eller tilfangetage terrorister..." (White House 2006a: 7)

Om terrorisme betragtes som en almindelig forbrydelse eller som et væbnet angreb, har betydning for, hvilket internationalt regelsæt der sætter de overordnede rammer for, hvordan stater kan bekæmpe terrorisme, og hvilke rettigheder 'terrorister' har krav på. Opfattes terrorisme som en almindelig kriminel handling, er forholdet særligt reguleret af menneskerettighederne. Opfattes terrorisme som et væbnet angreb, er det i særlig grad den humanitære folkeret, der sætter rammerne for bekæmpelsen af terrorisme.

Det har imidlertid ganske afgørende betydning, om et forhold reguleres af menneskeretlige standarder eller af standarder i den humanitære folkeret. Der er nemlig betydelig forskel på, hvilket råderum stater har – og modsvarende hvilke rettigheder 'terrorister' har krav på – efter de to regelsæt – en forskel, der grundlæggende bunder i, at den humanitære folkeret er 'designet' til væbnede konflikter, og menneskerettighederne til almindelige fredstidssituationer.

For eksempel er det under den humanitære folkeret tilladt at dræbe en fjendtlig kombattant (soldat), blot fordi den pågældende har status som kombattant. Det er ikke et krav, at den pågældende udgør en konkret trussel. Modsat vil det være i strid med menneskerettighederne at slå den pågældende ihjel, blot fordi han er kombattant. Her vil det kun være tilladt, såfremt det er absolut nødvendigt, og såfremt det er proportionalt i forhold til den konkrete umiddelbare trussel, som den pågældende udgør. Kan andre mindre alvorlige foranstaltninger anvendes, skal dette først prøves.

Ligeledes i relation til frihedsberøvelse er der afgørende forskel på standarderne efter de to regelsæt. Efter den humanitære folkeret kan personer frihedsberøves, så længe der eksisterer en væbnet konflikt, og de pågældende udgør en sikkerhedsrisiko, hvis de frigives, f.eks. ved gribe

til våben. Modsat efter menneskerettighederne, hvor det kun er muligt at frihedsberøve personer under en række meget stramme betingelser, herunder hvis der er rejst strafferetlig anklage mod de pågældende. Frihedsberøvelse af rent sikkerhedsmæssige grunde er ikke tilladt efter menneskeretten. Tilsvarende er der på en lang række andre områder forskel på rettigheder og forpligtelser i de to regelsæt.

Beskyttelsesniveauet er i en række tilfælde – som i de to netop nævnte eksempler – højere efter de menneskeretlige standarder. Men der er også områder, hvor den humanitære folkeret fastlægger et højere beskyttelsesniveau. Det er bl.a. tilfældet i relation til behandlingen af tilbageholdte krigsfanger, der efter den humanitære folkeret er tillagt en række meget præcise og vidtgående rettigheder, jf. artikel 17 – 118 i den tredje Genève-konvention.

Hvornår skal terrorisme opfattes som en forbrydelse/et væbnet angreb?
 Netop på grund af de meget forskellige standarder i hhv. humanitær folkeret og menneskeret er det helt afgørende, om terrorisme bekæmpes som en forbrydelse eller som et væbnet angreb.

Definitionen af 'væbnet konflikt' i den humanitære folkeret (omfanget og intensiteten af kamphandlingerne) giver som nævnt ikke noget præcist og entydigt svar på, hvornår der er tale om en væbnet konflikt. De fleste kommentatorer, herunder også den Internationale Røde Kors Komité (ICRC), er af den opfattelse, at 'krigen mod terror' – ligesom 'krigen mod narkotika', 'krigen mod fattigdom' og andre lignende 'krige' – ikke er en væbnet konflikt i den humanitære folkerets forstand. Begrebet 'krig mod terror' er efter denne opfattelse alene af politisk og retorisk karakter og uden retligt indhold. Men der kan naturligvis udspille sig traditionelle væbnede konflikter efter den humanitære folkeret under begrebet 'krig mod terror'. Om det er tilfældet, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfælde. For eksempel var angrebet mod Afghanistan i oktober 2001 og mod Irak i marts 2003 åbenlyst internationale væbnede konflikter efter den humanitære folkeret med den konsekvens, at bl.a. de fire Genève-konventionerne er gældende.

Det skal endvidere erindres, at det følger af artikel 2, stk. 3, i FN-pagten, at stater først skal forsøge med alle midler at bilægge internationale stridigheder, herunder bekæmpe international terrorisme, ved hjælp af fredelige midler. Kan det ikke lade sig gøre, kan der i sidste instans anvendes væbnet magt. Udgangspunktet er således, at stater må opfatte terrorisme som en almindelig forbrydelse, der skal bekæmpes med normale fredstidsmidler via det politi- og strafferetlige system. Flere stater i Europa har årtiers erfaring med at bekæmpe terrorisme på denne måde.

Det må imidlertid også erkendes, at der vil være situationer, hvor det ikke vil være effektivt at bekæmpe terrorisme som en forbrydelse med politi- og strafferetligt samarbejde.

Det kan særligt være tilfældet, når et terrorangreb er støttet – eller accepteret – af en stat. Et eksempel er den såkaldte Lockerbie-sag. Et Pan Am fly eksploderede i december 1988 over Lockerbie i Skotland, og alle 259 ombordværende omkom. Sporene viste, at det var agenter fra Libyens efterretningstjeneste, som stod bag bombningen af flyet. USA og UK krævede at få de to mistænkte agenter udleveret fra Libyen til retsforfølgning i Skotland. FNs Sikkerhedsråd vedtog flere resolutioner med sanktioner mod Libyen for at få de pågældende udleveret. Libyen afviste imidlertid at udlevere, idet Libyen oplyste, at det selv havde til hensigt at retsforfølge de pågældende og havde iværksat de indledende tiltag hertil. Fra amerikansk og britisk side blev der hertil anført, at en sådan proces ville være en ren skueproces pga. agenternes tilknytning til den libyske regering. Sagen blev forliget i 1999, hvor Libyen udleverede de pågældende til retsforfølgning. Et andet eksempel er Taleban-regimet i Afghanistan, som utvivlsomt lod al-Qaeda-terrorister operere på afghansk territorium og forberede terrorangreb mod andre stater. Et særligt spørgsmål i den forbindelse er, hvor meget der skal til, for at private terrorgruppers handlinger kan tilregnes opholdsstaten.

Sammensmeltning af krigs- og fredstidsregler – “War everywhere”

Det er som nævnt afgørende at have en klar skillelinie mellem krigs- og fredstidssituationer, således at der ikke opstår tvivl om, hvorvidt et konkret forhold er reguleret af den humanitære folkeret eller af menneskerettighederne.

I de senere år er grænserne imidlertid blevet mere udflydende. Krigstidsregler og fredstidsregler er i stigende grad begyndt at overlappe hinanden og finde anvendelse samtidigt. Det er sket på to måder:

For det første er *menneskerettighederne begyndt at finde anvendelse under væbnet konflikt*. Det fremgår ikke direkte af menneskerettighedskonventionerne, om menneskerettighederne gælder under væbnet konflikt. Den traditionelle opfattelse – der fortsat forfægtes af visse stater, bl.a. USA og Israel – har været, at menneskerettighederne og den humanitære folkeret er to distinkte regelsæt, der finder anvendelse i to forskellige situationer: menneskerettighederne i fredstid, den humanitære folkeret under væbnet konflikt. Så snart der opstår en væbnet konflikt, ophører den menneskeretlige beskyttelse automatisk, og den humanitære folkeret tager over. Langt de fleste stater deler ikke længere denne opfattelse og en række retsorganer, herunder Den Internationale Domstol, har gentagne gange fastslået, at menneskerettighederne fortsætter med at gælde under væbnet konflikt.

Der er imidlertid ikke tvivl om, at menneskerettighederne spiller en langt mindre betydningsfuld rolle under væbnet konflikt, og at en række af de menneskeretlige standarder vil blive fortolket i lyset af standarderne i den humanitære folkeret.

For det andet kan der spores en tendens til, at den *humanitære folkeret er begyndt at blive anvendt i situationer, der har karakter af almindelige fredstidssituationer*. En situation som Rosa E. Brooks beskriver som “war everywhere” (Brooks 2004).

Som nævnt opfatter USA sig som værende i krig mod terrorismen med den konsekvens, at USA kan påberåbe sig en række bestemmelser eller principper i den humanitære folkeret, som giver stater særlige rettigheder. F.eks. kan personer i princippet tilbageholdes, så længe de udgør en sikkerhedsrisiko, personer kan retsforfølges under summariske retssikkerhedsgarantier, mv.

‘Krigen mod terror’ adskiller sig imidlertid på en række punkter fra traditionelle krige:

Tidsmæssigt adskiller den sig ved, at den – modsat traditionelle krige – ikke har noget præcist begyndelses- eller sluttidspunkt. I princippet er ‘krigen mod terror’ først slut, når den sidste terrorist er udryddet, og det kan desværre nok antages at have ganske lange perspektiver.

Personmæssigt adskiller ‘krigen mod terror’ sig fra traditionelle krige ved, at den i den humanitære folkeret så afgørende sondring mellem kombattanter og civile er blevet udvisket. Terrorister bærer ikke uniform og bærer heller ikke deres våben synligt, som det kræves for at være kombattant. Tværtimod opererer terrorister ofte – og gemmer sig – blandt civile. Sondringen er blevet yderligere tilsløret ved den amerikanske anvendelse af kategorien ‘ulovlige kombattanter’ – som ikke kendes fra Genève-konventionerne – som falder helt uden for beskyttelse som krigsfange eller civil i Genève-konventionerne.

Geografisk adskiller ‘krigen mod terrorisme’ sig fra traditionelle krige ved, at der ikke eksisterer nogen klart defineret slagmark. Krigen kan i princippet foregå alle steder.

Et eksempel på disse særlige karakteristika er den amerikanske sag mod al-Marri. Han blev ikke tilfangetaget på – eller i nærheden af – slagmarken. Han opholdt sig lovligt i USA som universitetsstuderende med sin ægtefælle og børn, da han kort efter den 11. september 2001 blev arresteret som et vidne i forbindelse med efterforskningen af angrebene. I 2003 erklærede præsident George W. Bush ham for ulovlig kombattant, og herefter har han været frihedsberøvet af sikkerhedsmæssige grunde uden anklage og uden kontakt til omverdenen i mere end to år på et amerikansk flådefartøj beliggende ved South Carolina. Human Rights Watch har i kraftige vendinger kritiseret forløbet, som nu prøves ved de amerikanske domstole. HRW har bl.a. anført:

Human Rights Watch fordømmer, at civile, efter ordre fra præsidenten, kan erklæres som "fjendtlige kombattanter", når de er frihedsberøvet langt fra slagmarken. Tilbageholdelse af personer i militær forvaring uden sigtelse på grundlag af en sådan erklæring er et brud på det internationale forbud mod at blive udsat for vilkårlig frihedsberøvelse. Ved at betragte al-Marri som en "fjendtlig kombattant" omgår Bush-administrationen retssikkerheds og forfatningsretlige garantier i USA's strafferetlige system (HRW 2005).

Den amerikanske 'krig mod terror' og den amerikanske forståelse og anvendelse af den humanitære folkeret har, som det fremgår, haft som konsekvens, at regler og principper i den humanitære folkeret er blevet anvendt i situationer, der minder om almindelige fredstidssituationer.

Denne tendens synes at være blevet stadfæstet i en ny lov om militærkommissioner (Military Commission Act of 2006), som den amerikanske kongres vedtog i september 2006. Efter den nye lov kan den amerikanske præsident udpege en person, herunder også amerikanske statsborgere, som ulovlig kombattant. Loven indeholder en meget vag og upræcis definition af begrebet ulovlig kombattant. Det er bl.a. "en person, som har deltaget i fjendtligheder, eller som forsætligt og materielt har støttet fjendtligheder, mod USA eller dets allierede, og som ikke er en lovlig fjendtlig kombattant (inklusive en person, som tilhører Taleban, al-Qaeda eller lignende styrker)." Loven giver således mulighed for at udpege personer, som deltager i eller støtter fjendtligheder mod USA, som ulovlige kombattanter. Ulovlige kombattanter kan ifølge loven frihedsberøves uden mulighed for ved de normale domstole at få prøvet, om frihedsberøvelsen er lovlig, de kan retsforfølges ved særlige militærkommissioner med militære dommere uden fuld adgang til bevismateriale og andre grundlæggende retssikkerhedsgarantier, de kan udsættes for hårdhændet behandling under afhøringer, mv.

Usikkerheden om definitionen af terrorisme, og om terrorisme skal bekæmpes som en almindelig forbrydelse eller som et væbnet angreb, kan føre til tvivl om menneskerettighedernes anvendelse og kan dermed også få afgørende menneskeretlige implikationer.

Spørgsmålet er imidlertid i det hele taget, om menneskerettighederne er en forhindring eller en forudsætning for at bekæmpe terrorisme. Staterne er ikke enige herom. Dette skal nærmere belyses nedenfor.

Er menneskerettighederne en forhindring?

Visse stater anfører, at det ikke er muligt at bekæmpe terrorisme og samtidigt leve op til menneskeretlige forpligtelser, jf. bl.a. indledningscitaterne fra den britiske premier- og indenrigsminister. Stater er nødt til at gå på

kompromis med menneskerettighederne for at forebygge og forhindre terrorangreb, anføres det. Dette synspunkt skal nærmere drøftes nedenfor. Men først spørgsmålet, om stater vitterligt er forpligtet til at overholde menneskerettighederne i kampen mod terrorisme.

Skal menneskerettighederne overholdes i kampen mod terror?

Det fremgår udtrykkeligt af en lang række nyere internationale dokumenter, at menneskerettighederne skal overholdes i kampen mod terrorisme.

En række nyere internationale og regionale antiterrorkonventioner fremhæver således udtrykkeligt, at menneskerettighederne skal overholdes. Det samme gør en række resolutioner om terrorisme fra FN's Sikkerhedsråd og erklæringer fra FN's Generalforsamling og FN's Menneskerettighedskommission samt EUs strategi mod terrorisme fra december 2005 og FN's strategi mod terrorisme, som netop er blevet vedtaget på FN's Generalforsamling i 2006. Det er bemærkelsesværdigt, at respekt for menneskeret i afgørende grad gennemsyrrer disse to strategier, jf. nærmere i næste afsnit.

Der er således ikke tvivl om, at det helt klare udgangspunkt er, at stater i deres indsats mod terrorisme skal overholde menneskeretlige forpligtelser. Det er derfor ikke korrekt, når det indimellem anføres, at det er vigtigt at finde den rette balance mellem at bekæmpe terrorisme og respektere og beskytte menneskerettighederne. Der er ikke lagt op til en balanceakt mellem de to former for hensyn. Menneskerettighederne skal overholdes i indsatsen mod terrorisme.

Begrænsninger og fravigelser af menneskeretlige forpligtelser

Inden for det menneskeretlige system er der imidlertid mulighed for at foretage en sådan balanceakt. En stor del af rettighederne – de såkaldte derogable rettigheder – kan nemlig i særlige nødsituationer, som f.eks. ved terrorisme, midlertidigt begrænses eller eventuelt helt fraviges. Det gælder f.eks. retten til familieliv, retten til religionsfrihed, retten til ytringsfrihed og retten til forenings- og forsamlingsfrihed, som legalt kan begrænses, hvis det er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til bl.a. den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed. Menneskerettighederne indeholder visse formelle og substantielle garantier, som skal overholdes, når der foretages begrænsninger i menneskerettighederne, og det vil ske under overvågning af de etablerede menneskerettighedsorganer.

I overensstemmelse hermed fremhæves det f.eks. i FN's Sikkerhedsråds resolution 1624 fra 2005, som vedrører et forbud mod offentlige opfordringer til terrorisme, at stater skal overholde deres menneskeretlige forpligtelser, og opmærksomheden henledes i den forbindelse særligt på retten til ytringsfrihed efter artikel 19 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) – angiveligt fordi det er en rettighed, som åbenlyst kan komme under pres, når stater skal modvirke offentlige opfordringer til terrorisme. Videre fremhæves det i resolutionens indledning, at eventuelle

restriktioner i ytringsfriheden “kun kan ske i overensstemmelse med lov, og såfremt det er nødvendigt af de grunde, som fremgår af artikel 19 i ICCPR.” Eventuelle nødvendige begrænsninger i den menneskeretlige beskyttelse må og kan altså ske inden for det menneskeretlige system under fuld iagttagelse af de heri indeholdte garantier.

De ufravigelige menneskerettigheder

Visse få kernerettigheder er imidlertid absolutte og kan aldrig fraviges. Det drejer sig bl.a. om forbudet mod tortur og anden umenneskelig behandling, som under ingen omstændigheder kan balanceres over for eksempelvis sikkerhedshensyn. Det er således efter international ret aldrig tilladt at udsætte terrormistænke for tortur eller umenneskelig behandling, heller ikke i en ‘tikkende-bombe’-situation.

Visse statsoverhoveder anfører som nævnt, at stater ikke effektivt kan bekæmpe terrorisme og samtidig overholde menneskerettighederne. Menneskerettighederne må laves om og nedjusteres (*securitization of human rights*). Det synspunkt er ikke korrekt. Menneskerettighederne åbner som beskrevet i vidt omfang op for, at der kan tages sikkerhedshensyn, og hensynet til de manges sikkerhed kan i mange situationer overtrumfe hensynet til den enkeltes retssikkerhed.

Menneskerettighederne er således ikke generelt en forhindring i kampen mod terrorisme. Det, der kan være en forhindring, er de ganske få kernemenneskerettigheder, som under ingen omstændigheder kan begrænses eller fraviges. De pågældende statsoverhoveder burde således retteligt sige, at det ikke er muligt at bekæmpe terrorisme og overholde de få ufravigelige kernemenneskerettigheder, som f.eks. forbudet mod tortur og umenneskelig behandling.

Nogle statsoverhoveder er utvivlsomt af den opfattelse. Således udtalte den amerikanske præsident i september 2006, at det for at forebygge og bekæmpe terrorisme er helt nødvendigt at kunne udsætte mistænke terrorister for alternative afhøringsprocedurer (*an alternative set of procedures*), som må antages at svare til nedværdigende og umenneskelig behandling (således som disse begreber defineres af de internationale menneskeretlige overvågningsorganer):

Vi vidste, at Zubaydah [som amerikanerne mistænkte for at være leder af en terroristtræningslejr i Afghanistan, PVK] havde flere oplysninger, som kunne redde uskyldige liv, men han holdt op med at tale. I løbet af afhøringen blev det klart, at han havde modtaget træning i at modstå afhøringer. Og derfor brugte CIA alternative procedurer. Disse procedurer var udviklet til at være sikre og til at være i overensstemmelse med vores lovgivning, vores forfatning og vores konventionsforpligtelser. Justitsministeriet foretog en grundig gennemgang af de tilladte metoder og konkluderede, at de var lovlige. Jeg kan ikke nærmere beskrive de

metoder, der blev brugt – jeg tror, I forstår hvorfor – hvis jeg gjorde det, ville det hjælpe terrorister med at finde ud af, hvordan de kan modstå afhøringer og skjule oplysninger for os, som vi har brug for at kende for at kunne forebygge nye angreb på vores land. Men jeg kan sige, at procedurerne var hårde, at de var sikre, i overensstemmelse med loven og nødvendige (White House 2006b).

Adgangen til at anvende disse særlige afhøringsmetoder er siden blevet godkendt af Den amerikanske kongres i forbindelse med vedtagelsen af den amerikanske lov om militærkommissioner i september 2006. Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) har ligesom en række internationale NGO'er, bl.a. Human Rights Watch og Amnesty International, udtrykt alvorlig bekymring over loven. En bekymring, som er blevet gentaget i oktober 2006 på FNs Generalforsamling af FNs særlige rapportør om anti-terrorisme og menneskeret.

Er menneskerettighederne en forudsætning?

Fra anden side anføres det, at respekt for menneskerettighederne er en helt afgørende forudsætning for en effektiv bekæmpelse af terrorisme. Det fremgår klart af EUs strategi mod terrorisme fra december 2005 og af FNs udkast fra 2006 til en strategi mod terrorisme. Respekt for menneskeret gennemsyrrer som nævnt i afgørende grad begge strategier. I FN-strategien nævnes flere begrundelser herfor:

For det første anføres det, at en dårlig menneskerettighedsstandard i et land generelt kan medvirke til at skabe grobund for utilfredshed og generere "*cycles of terrorist violence*".

En generelt dårlig menneskerettighedsstandard i et land kan for det andet resultere i, at der sker en radikaliseringsproces, som gør det lettere at rekruttere nye terrorister. Dette element genfindes i den danske regerings redegørelse om indsatsen mod terrorisme fra maj 2006. Her fremhæves det, at "det er relevant at overveje mange typer tiltag for at imødegå radikaliseringsprocesser. Centralt står støtte til politiske og juridiske reformer, korruptionsbekæmpelse, reform af politi- og fængselsvæsen, fremme af beskæftigelse, uddannelse og øget adgang til offentlige serviceydelser" (Regeringen 2006).

For det tredje gøres det gældende, at såfremt der i forbindelse med terrorbekæmpelse sker menneskerettighedskrænkelser, så vil det blive udnyttet af terrorister til at retfærdiggøre deres handlinger samt til at rekruttere nye terrorister. Alt tyder på, at kampen mod terror ikke kan vindes alene med rå muskelkraft og militære midler. Som krigen i Irak mere og mere tydeligt viser – og som dokumenteret af Lou Dimarco i relation til den franske krig mod oprørs- og frigørelsesgrupper i Algeriet i slutningen af

1950erne – så er det afgørende for at vinde kampen mod terrorisme, at der opnås støtte og loyalitet fra befolkningen, i særlig grad fra de grupper i befolkningen, som ellers ville sympatisere med og bistå terrorbevægelser. Det er afgørende at fremstå som et troværdigt alternativ for de grupper, som ellers ville støtte terroren. Frem for at være et spørgsmål om, hvis hær der vinder, er det snarere et spørgsmål om, hvis 'fortælling' der vinder. Afsløringen af alvorlige overgreb på tilbageholdte fanger i amerikansk varetægt i Irak har været særdeles skadelig for støtten til de amerikanske styrker i Irak. En fortrolig amerikansk efterretningsrapport udarbejdet af 16 amerikanske efterretningsorganer i september 2006 konkluderer således ifølge *Washington Post* at: "Krigen i Irak er blevet den primære faktor til rekruttering af islamiske ekstremister, den motiverer en ny generation af potentielle terrorister overalt i Verden, hvis antal stiger hurtigere, end USA og dets allierede kan reducere truslen" (*Washington Post*, 24. september 2006).

Endelig fremhæves det for det fjerde mere generelt, at det ikke giver mening at forsvare retssamfundet ved at give køb på eller gå på kompromis med dets mest grundlæggende og ufravigelige principper. Som anført af FN's generalsekretær Kofi Annan: "At gå på kompromis med menneskerettighederne ville være at give terroristerne en sejr, som de ikke selv kan opnå." Eller som det fremgår af en legende fra den franske krig mod oprørs- og frigørelsesgrupper i Algeriet: "Den franske officer skuer ud over den brændende landsby, de stablede lig og siger: Vi var nødt til at udlette denne landsby for at redde den."

Sammenfatning

Den internationale terrorisme har skabt international uenighed på en række områder. Der er ikke enighed om, hvad terrorisme er. Der er ikke enighed om, hvorvidt terrorisme først og fremmest skal opfattes som en forbrydelse, der skal bekæmpes med politi og strafferet, eller om terrorisme skal opfattes som et væbnet angreb, der kan bekæmpes med militære magtmidler. Endelig er der uenighed om, hvorvidt de absolutte menneskerettigheder, som f.eks. forbudet mod tortur og anden umenneskelig behandling, er en forhindring eller en forudsætning for en effektiv bekæmpelse af terrorisme.

Det er skæbnens ironi – som beskrevet i detaljer af Phillip Sands (Sands 2006) – at netop USA og Storbritannien – som i årene efter Anden Verdenskrig var de mest ihærdige fortalere for opbygningen af en international retsorden og styrkelse af folkeretten og menneskerettighederne – nu er de mest ivrige fortalere for, at vi må gå på kompromis med efterkrigstidens internationale regler, herunder ufravigelige menneskerettigheder, i kampen mod terrorisme – "Lad ingen være i tvivl: spillereglerne ændrer sig."

Historien vil vise, om dette er den rette strategi. I den forbindelse kan der være grund til at erindre den amerikanske dommer Robert H. Jacksons bemærkning ved åbningen af Nürnberg-processerne i 1945: "Vi må aldrig glemme, at den måde vi dømmer disse tiltale på, er den måde som historien vil dømme os på i morgen. At række de tiltalte et forgiftet bæger ville være det samme som, at vi sætter bægeret for vores egne læber."

*Peter Vedel Kessing er cand. jur. og ph.d.-kandidat
på Institut for Menneskerettigheder*

Litteratur

Brooks, Rosa E. 2004. Law everywhere. *University of Pennsylvania Law Review* vol. 153.

Dimarco, Lou. 2006. Losing the moral compass: torture and guerre revolutionnaire in the Algerian War. *Parameters*. <http://www.carlisle.army.mil/USAWC/PARAMETERS/06summer/dimarco.pdf>, 10.05.2007.

EIR, Executive Intelligence Report. 2005. Interview med Scott Horton: Bush team revives Nazi legal ruses condemned at Nuremberg. EIR January 28.

http://www.larouchepub.com/other/interviews/2005/3204scott_horton.html

Friedrichs, Jörg. 2006. Defining the international public enemy: the political struggle behind the legal debate on international terrorism. *Leiden Journal of International Law* no. 19: 69-91.

Gonzales, Alberto R. 2004. *Remarks by Alberto R. Gonzales, Counsel to the President, Before the American Bar Association Standing Committee on Law and National Security, February 24, 2004*. http://www.pegc.us/archive/White_House/gonzales_remarks_to_ABA_20040224.pdf, 10.05.2007.

HRW, Human Rights Watch. 2005. Cruel confinement of 'enemy combatant' in United States. <http://hrw.org/english/docs/2005/08/08/usdom11612.htm>, 10.05.2007.

Regeringen. 2006. Redegørelse fra regeringen om indsatsen mod terrorisme. http://www.um.dk/NR/rdonlyres/6D6D14DC-9899-4934-A5EF-9569C61A4B19/0/Redeg%C3%B8relsefra_regeringen_om_indsatsen_mod_terror_maj_2006.pdf, 10.05.2007

Sands, Phillip. 2006. *Lawless world : America and the making and breaking of global rules*. Penguin Books Ltd.

UN. 2006. *Counter-terrorism should not undermine rights to assembly or association*. UN News Centre. 25 October. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20367>, 10.05.2007.

White House. 2006a. National strategy for combating terrorism. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006/nsct2006.pdf>, 10.05.2007.

White House 2006b. President discusses creation of military commissions to try suspected terrorists. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/09/20060906-3.html>, 10.05.2007.