

DIIS REPORT

Svage stater og terror II

FN OG TERROR
RESOLUTION 1373 OG KAMPEN
MOD TERROR

Af Jørgen Staun

DIIS REPORT 2004:7

© Copenhagen 2004
Danish Institute for International Studies, DIIS
Strandgade 56, DK -1401 Copenhagen, Denmark
Ph: +45 32 69 87 87
Fax: +45 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Cover Design: Carsten Schiøler
Layout: Allan Lind Jørgensen
Printed in Denmark by Vesterkopi AS

ISBN: 87-7605-056-4

Price: DKK 50.00 (VAT included)
DIIS publications can be downloaded
free of charge from www.diis.dk

Hardcopies can be ordered at www.netboghandel.dk.
Wholesale for booksellers: Nordisk Bogcenter A/S,
Bækvej 10-12, DK-4690 Haslev, Denmark
Ph: +45 56 36 40 40
Fax: +45 56 36 40 39

Indhold

Problemformulering	5
Resumé	6
Ny versus gammel terror	8
Definition af terror	8
Terrorismens historiske faser	8
Terrorismens fjerde fase - den nye terror	8
Terrorbekæmpelse i FN-regi	10
FN's definition af terror	10
FN's terrorkonventioner	10
Resolution 1373	11
FN's anti-terrorkomité (CTC)	12
Implementeringen af resolution 1373	15
Resolution 1373 og menneskerettighederne	20
Konklusion	24

“Femoghalvfems procent af verdens territorium godt beskyttet mod verdensterrorismen er... ikke nok, hvis de fem procent er i stand til at fostre og beskytte og forsyne og finansiere terrorister af den slags, vi desværre er blevet nødt til at blive vant til”.

*Sir Jeremy Greenstock, Storbritanniens FN-ambassadør,
tidligere formand for FN's anti-terrorkomité, CTC;
her citeret fra Brett 2002, s. 75.*

Problemformulering

Nærværende rapport er den anden af tre fra et projekt om svage stater og terror. Det overordnede formål med projektet er at undersøge, hvordan Danmark mest effektivt kan bidrage til at øge kapaciteten til terrorbekæmpelse i svage stater og hjælpe disse til at leve op til FN's krav angående terrorbekæmpelse, først og fremmest Sikkerhedsrådsresolution 1373.

For at kvalificere diskussionen af hvilke problemer svage stater har i forhold til terrorbekæmpelse, og hvordan Danmark bedst kan øge kapaciteten til terrorbekæmpelse i svage stater, må man imidlertid først nærmere specificere terrortruslens natur og omfang. Dette gøres i projektets første rapport, *Den ny terror*.

Derefter analyseres FN-systemets evne til at deltage i den internationale kamp mod terrorismen, som det er udtrykt i resolution 1373 og FN's anti-terrorkomité CTC. Denne del af diskussionen er holdt i nærværende rapport, *FN og terror*, der er projektets anden.

Med udgangspunkt i konklusionerne fra de to første rapporter undersøges det i projektets tredje rapport, på hvilke områder Danmark mest effektivt kan bidrage til at øge kapaciteten til terrorbekæmpelse i svage stater, herunder hvordan sådanne initiativer vil kunne indpasses i Danmarks nye udenrigs- og bistandspolitik.

Resumé

FN's status som interstatslig institution er uvurderlig i forhold til bekæmpelsen af den internationale terror, først og fremmest på legitimitetsområdet. Imidlertid er gennemførelsen af resolution 1373 – FN-systemets væsentligste initiativ i forhold til terrorbekæmpelse – afhængig af staternes velvilje, først og fremmest på grund af manglende ressourcer i FN's anti-terrorkomité, CTC. Det giver FN en strukturel svaghed i terrorbekæmpelsen, eftersom FN dermed er afhængig af velvilje fra de stater, som ikke er interesserede i at samarbejde med FN og efter al sandsynlighed huser eller støtter internationale terrorister. FN kan derfor ikke stå alene i kampen mod terror.

Samtidig truer den manglende kontrol med staternes implementering af resolution 1373, at kravene fra FN udvikler sig til et *carte blanche* for despotiske regimers undertrykkelse af oppositionen – hvilket i nærværende rapport skønnes at fremme terror snarere end hæmme den.

En af FN-systemets væsentligste forcer er dets vidtforgreneede netværk af institutioner på især ikke-spredningsområdet, samt muligheden for at fungere som upartisk kontrollant og overvåger af de internationale ikke-spredningsregimer og kontrolforanstaltninger til sikring af masseødelæggelsesvåben og farlige materialer. Noget de enkelte stater, herunder Vesten, ikke har samme mulighed for. Samtidig er dette et område, hvor en aktiv dansk indsats i FN's Sikkerhedsråd vil kunne få politisk gennemslagskraft og bidrage til en højere international profil under det danske medlemskab af Sikkerhedsrådet.

Policy-anbefalinger

- 1) For ikke at tabe legitimitets-kampen er det væsentligt, at FN's anseelse ikke skades i kampen mod terror. Således er det afgørende, at man opprioriter overholdelsen af menneskerettighederne i opfyldelsen af resolution 1373. Dette kan gøres ved eventuelt at indføre som fast proces, at landene ikke blot skal overholde resolution 1373, men også resolution 1456.
- 2) Opprioriter ikke-spredningsarbejdet i FN. Ikke-spredningsområdet er for det første et sted, hvor terrortruslen er strategisk. For det andet er det af de områder, hvor FN's anti-terror tiltag – via resolution 1373 og 1540 – vil

kunne sikre den internationale kamp mod terror øget legitimitet. Samtidig er FN, via eksempelvis det Internationale Atomenergiagentur, IAEA, organisatorisk set godt rustet til at opprioritere denne opgave.

Ny versus gammel terror

Definition af terror

Terror er et gammelkendt fænomen. Det er diskussionen om, hvad terrorisme egentlig er, også. Problemet med diskussionen af terror er, at selve definitionen af fænomenet er politisk. Ikke blot i den forstand, at alle sproglige handlinger dybest set er politiske handlinger, men også fordi begrebet "terrorist" har en ned-sættende karakter. Terror er en betegnelse, der besidder negative konnotationer, som man kan bruge ad libitum om sine og verdens fjender. Enhver definition af en bestemt handling som "terror" eller betegnelse af en bestemt aktør som "terrorist" er derfor en politisk handling, også den følgende. I nærværende rapport defineres terror som *en bevidst strategi, der involverer voldsanvendelse mod civile eller trussel herom for at skræmme og skabe opmærksomhed, som en ikke-statslig aktør benytter sig af til at nå et bestemt, først og fremmest politisk mål.*¹

Terrorismens historiske faser

Man kan identificere fire historiske faser i den moderne terrorisme, der er bundet til større politiske omvæltninger i det internationale system: 1) Den konstitutionalistiske og nationalistiske terror bundet til opløsningen af de store multinationale europæiske imperier fra slutningen af det 19. til starten af det 20. århundrede. 2) Den anti-kolonialistiske og nationalistiske terror i forbindelse med afkoloniseringsprocessen efter Anden Verdenskrig. 3) 1970'ernes og 1980'ernes højre- og venstreorienterede terror under den Kolde Krig. 4) Den globaliserede og religiøst-nationalistiske terror fra slutningen af 1990'erne – med et foreløbigt højdepunkt i Al-Qaidas angreb den 11. september 2001.²

Terrorens fjerde fase – den nye terror

Den terrorisme, verden står overfor i dag – den fjerde fase i terroren – er knyttet til især to elementer. Dels til udbredelsen af en totalitær religiøs ideologi. Dels til globaliseringsprocessen, som frem for alt den industrialiserede verden

¹ Forskellen mellem ikke-statslig terror og statsterror, er, at når stater begår terror – eksempelvis bombeangreb mod civilbefolkningen under krig – udgør dette et brud på de krigens love, som først blev fremført af den hollandske jurist, Hugo Grotius, og siden reguleret i Geneve og Haag konventionerne. Regler der siden er kodificeret i FN's menneskerettighedskompleks. Ikke-statslige aktørers adfærd er ikke på samme måde reguleret af krigens love. For en diskussion af terror-begrebet, se: Jenkins 1980; Hoffman 1998; Rapaport 2001; Erslev Andersen 2002; Rasmussen 2002; Cronin 2003; Pape 2004.

² Jævnfør Hoffman 1998; Rapaport 2001; Cronin 2003. For en gennemgang af argumentet om terrorismens historiske faser, se nærværende projekts første rapport *Den ny terror.* (Staub 2004a)

har oplevet i tiden efter den Kolde Krig.³ I løbet af 1990'erne skifter den transnationale terrorisme, ifølge Lars Erslev Andersen, således karakter fra at være politisk terrorisme, der har et konkret politisk, gerne revolutionært mål, som man søger at fremme ved vold, til at blive terror, der er baseret på mere abstrakte religiøse mål, der har apokalyptiske eller eskatologiske træk. Den revolutionære etos, der var kendetegnende for den Kolde Krigs terror, bliver i stigende grad erstattet af et religiøst verdensbillede.⁴ Samtidig betyder globaliseringen og især den teknologiske udvikling, der er knyttet hertil, at den 'nye-', 'transnationale-' eller 'globaliserede terror' – kært barn har mange navne – er radikalt anderledes end den 'gamle terror'. Dels er den ikke bundet til noget specifikt territorium. Dels er den markant anderledes set i forhold til den potentielle fare, de vestlige samfund skal imødegå. Årsagen hidrører i fire distinkte udviklinger, der til sammen øger terrortruslen i forhold til tidligere tider: 1) Det ideologiske fundament er totalitært, i hovedsagen baseret på en radikal udlægning af islam. 2) De vestlige samfund er åbne, globaliserede og derfor sårbare samfund. 3) De globalt agerende terrororganisationer er netværksbaserede. 4) Tilstedeværelsen af store mængder, dårligt kontrollerede masseødelæggelsesvåben, materialer og teknik, samt et ikke-spredningsregime hvis effektivitet først og fremmest var bundet til den Kolde Krigs bipolaritet, der gjorde, at hver lejr sikrede sine allierede og derved holdt teknik og materialer under central kontrol. En kontrol, der i dagens unipolære verden er kraftig svækket.⁵

³ David Rapoport anser den fjerde terror-fase som havende sit udspring i Mellemøstens fundamentalistiske udlægning af islam, først og fremmest den islamiske revolution i Iran i 1979 og de sovjetiske troppers nederlag og tilbagetrækning fra Afghanistan i 1989. (Rapoport 2001; Rapoport i Cronin & Ludes 2004) Se også Erslev Andersen for en lignende position. (Erslev Andersen 2002). Heroverfor argumenter Andrey Kurth Cronin, at det er mere passende at se den fjerde terror-bølge som bundet til globaliseringen, eller rettere anti-globaliseringsbevægelserne og spændingerne mellem rige og fattige nationer, såvel som mellem eliten og de underprivilegerede i disse nationer. (Cronin 2003, s. 35) Se også (Rasmussen 2002; Beck 2003) for en sådan position. I nærværende rapport lægges vægt på begge karakteristika – eksempelvis illustreret i Al-Qaida, der både er en de-territorialiseret og globaliseret organisation, hvis funktionsduelighed og slagkraft netop er bundet til globaliseringen, ligesom den er funderet i en totalitær og nationalistisk udlægning af islam.

⁴ Som eksempel på den traditionelle politiske terror, nævner Erslev Andersen den palæstinensiske nationalistiske terrorisme, der søger at gøre opmærksom på den palæstinensiske sag og ønsker at oprette en palæstinensisk stat. Heroverfor stiller han Al-Qaida, hvis erklærede mål i hans øjne er eskatologisk og apokalyptisk i sit fundament. (Erslev Andersen 2002)

⁵ Nogle af disse tendenser har man naturligvis set før i tiden, mens andre er nye. Hvad de gamle tendenser angår, så gælder det, at det kvantitative løft, der er sket i tendensernes hyppighed – eksempelvis brugen af selvmordsterrorisme, netværksorganiseringen og udbredelsen af globaliseringen – får et kvalitativt skift som konsekvens, hvorved man kan tale om en fjerde fase i terrorismens udvikling. Jævnfør projektets første rapport, *Den ny terror*. (Staub 2004a)

Terrorbekæmpelse i FN-regi

I det følgende ses der nærmere på FN-systemets evne til at deltage i kampen mod den internationale terror. Dette gøres ved først at se på den terrorbekæmpelse, der foregår i FN-regi, og bagefter – i rapportens konklusion – sammenholde dette med det nye trusselsbillede.

FN's definition af terror

I FN har det været udsagnet om, at den ene mands frihedskæmper er den anden mands terrorist, der har været den dominerende tilgang til terrorismen. Ikke mindst Israel-Palæstina konflikten har i mange år afholdt de arabiske lande fra at støtte de vestlige forslag til en fælles FN-definition af terrorisme som sådan. Især blandt de arabiske FN-delegationer har man givet udtryk for den opfattelse, at folkeslag, der er involveret i en legitim kamp for frihed, skal have ret til modstand, uanset midlerne. Som Yassir Arafat udtrykte det til FN's generalforsamling i 1974, så kan en person, der "kæmper for frihed og befrielse af sit land fra besættelsesstyrkerne, bosætterne, kolonisterne, på ingen måde kaldes en terrorist". (Arafat den 13. nov. 1974; her citeret fra Brett 2002, s. 38) De arabiske delegationer har fremhævet, at modforholdsregler mod terrorismen skal starte med at undersøge årsagerne til terroren, og først når de er klarlagt – eller når man er blevet enige herom – kan man anvise måder at bekæmpe terrorismen på. En position især vestlige stater har fundet upraktisk, ikke mindst fordi man ikke har ønsket at skulle diskutere årsager i årevis, før man kunne gribe til praktiske foranstaltninger. Således kan man opdele positionerne i FN i en "altomfattende" og en "pragmatisk" lejr, med fortrinsvis arabiske stater i den første lejr og vestlige i den sidste, med resten i mellempositioner. (Brett 2002, s. 39)

FN's terrorkonventioner

På grund af den interne uenighed er der til dato ingen altomfattende FN-konvention mod terrorisme. I stedet har man med en pragmatisk og inkrementalistisk strategi fået gennemført en række sagsbegrænsede FN-konventioner relateret til en kriminalisering af en række specifikke terrorhandlinger, som til sammen udgør et bredmasket net af terror-relaterede handlinger og emner – dog uden at man er blevet enige om en fælles terror-definition. Da man i 1960'erne så en kraftig stigning i antallet af terror-relaterede flykapringer, fik man således i 1963 gennemført The Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts

Committed on Board Aircraft, der siden blev afløst af The Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft i 1970, der igen blev afløst af The Montreal Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation i 1971. Samme inkrementalisme ledte til vedtagelsen af den Internationale Konvention imod Gidseltagning i 1979. Og så fremdeles. I dag er der tolv FN-konventioner relateret til terror, samt en række Generalforsamlings- og Sikkerhedsrådsresolutioner.⁶

Resolution 1373

Angrebet på USA den 11. september 2001 medførte fornyet fokus på terror-konventionerne og FN's rolle i kampen mod den internationale terror. Den 28. september 2001 lykkedes det Sikkerhedsrådet at få vedtaget resolution 1373, der er den hidtil mest omfattende terror-resolution, i forsøget på at opstille internationale retningslinjer for statsamfundets kamp mod den internationale terror.⁷ Resolution 1373 tager udgangspunkt i resolution 1269 fra oktober 1999, men skærper tonen betragteligt. Hvor resolution 1269 *henstiller* til medlemsstaterne (calls upon) at blandt andet samarbejde for at forebygge og undertrykke terrorhandlinger og forhindre finansiering af terrorister, så *pålægger* resolution 1373 (states shall) med hjælp af kapitel VII i FN-pagtens passus om trusler mod sikkerheden, de selv samme forpligtelser.⁸

⁶ 1) Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft (Tokyo Convention) fra 1963, der handler om flysikkerhed. 2) Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (Hague Convention) fra 1970, der handler om flykapringer. 3) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (Montreal Convention) fra 1971, handler om sabotagehandlinger udført under flyvning. 4) Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons fra 1973 kriminaliserer angreb på højere regeringsfolk og diplomater. 5) International Convention Against the Taking of Hostages (Hostages Convention) fra 1979. 6) Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (nuclear Materials Convention) fra 1980 kriminaliserer tyveri og ulovlig brug af nuklear materiale. 7) Protocol for the Suppression on Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation fra 1981 supplerer Montreal konventionen. 8) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation fra 1988 handler om terrorhandlinger begået mod skibe. 9) Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf fra 1988 handler om terrorhandlinger mod boreplatforme. 10) Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection fra 1991 handler om kemisk mærkning af plastiske sprængstoffer. 11) International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing fra 1997. 12) International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism fra 1999.

⁷ Sikkerhedsrådet har siden 11. september 2001 vedtaget en lang række terror-relaterede resolutioner udover resolution 1373: 1377, 1438, 1440, 1450, 1452, 1455, 1456, 1516, 1530, 1535, 1540, 1566. Jævnfør www.un.org/terrorism/sc.htm. Også FN's Generalforsamling har markeret sig på terror-området, eksempelvis GA 56/88, GA 57/27, GA 57/83, GA 67/219, GA 58/48, GA 58/174, GA 58/187. Jævnfør www.un.org/terrorism/res.htm.

⁸ Som sådan er resolution 1373 enestående i og med, at den er den første kapitel 7-resolution, der bruges på hele FN's medlemskab, ikke blot i forhold til enkelt-lande, for eksempel i forbindelse med sanktioner eller lignende. Jævnfør Sikkerhedsrådets resolution 1373 fra den 28. september 2001.

Resolution 1373 pålægger, at alle stater skal:

- 1) Forebygge og undertrykke finansieringen af terrorhandlinger. Kriminalisere indsamling eller tildeling af penge til terrorhandlinger, ligesom alle økonomiske ressourcer tilhørende personer eller organisationer, der udøver eller støtter terror, skal indefrys.
- 2) Afholde sig fra at støtte, passivt såvel som aktivt, personer eller grupper, der er involveret i terrorhandlinger, herunder forhindre rekruttering og levering af våben til terrorister.
- 3) Samarbejde med andre stater, herunder udveksle information om terrorister.
- 4) Forhindre at personer eller grupper, der har forbindelse til terror, kan benytte landet som "safe haven".
- 5) Sikre at terrorhandlinger kriminaliseres i landets lovgivning, og at strafudmålingen reflekterer terrorhandlingernes alvor. Sikre at terrorister retsforfølges.
- 6) Forhindre at terrorister bevæger sig frit ved at indføre effektiv grænsekontrol, identitets- og rejsedokumenter og forhindre og bekæmpe forfalskning af sådanne dokumenter.

Herudover henstiller resolution 1373 til, at alle stater opprioriterer samarbejdet omkring udveksling af operationel information om terrorister, især hvad angår terroristers bevægelsesfrihed og risikoen for, at terrorister kommer i besiddelse af masseødelæggelsesvåben.⁹ Resolutionen henstiller til medlemsstaterne om snarest muligt at underskrive og ratificere alle relevante konventioner og protokoller på terror-området, og sikre, at asylsøgere ikke misbruger deres asylstatus. Hertil noterer resolution 1373 den nære forbindelse mellem internationale, organiserede kriminelle grupper og internationale terrorister, og spredningen af nukleare, kemiske, biologiske og andre potentielt farlige stoffer og understreger behovet for at øge det internationale og nationale samarbejde om at sikre verden imod denne udvikling.

FN's anti-terrorkomité (CTC)

Det, der gør resolution 1373 speciel, er, at Sikkerhedsrådet i resolutionens paragraf 6 nedsætter en komité – FN's anti-terrorkomité, CTC – der skal monitorere implementeringen af resolution 1373, ligesom når Sikkerhedsrådet iværksætter

⁹ Her spiller resolution 1373 sammen med resolution 1540, der skal sikre, at masseødelæggelsesvåben ikke kommer i hænderne på terrorister.

sanktioner mod et land. Under den første formand, Sir Jeremy Greenstock¹⁰, Storbritanniens FN-ambassadørs ledelse, blev CTC's opgave fastlagt som et konsulterende og analytisk organ, hvis opgave alene skulle være at sikre implementeringen af resolution 1373 og holde sig fra andre områder af terror-debatten. CTC skulle således ikke gå FN's Generalforsamlings ad hoc komité om terrorisme i bedene herunder blande sig i definitions-spørgsmålet. CTC skulle også holde sig fra at blande sig i spørgsmålet om, hvad man gør, når stater ikke overholder resolutionens ordlyd, enten fordi de "ikke er villige og ikke i stand til" eller "villige, men ikke i stand til" at leve op til resolutionen.

Indtil videre har CTC først og fremmest koncentreret sig om to ting: 1) Spørgsmålet om i hvilket omfang staterne lever op til og agter at leve op til resolution 1373. 2) Spørgsmålet om hvordan og til hvem, man kan yde teknisk assistance til stater, der er villige, men ikke i stand til at leve op til 1373. Efterfølgende har Sikkerhedsrådet i resolution 1377 bedt CTC om at undersøge muligheden for, hvordan en sådan assistance kan gives, eksempelvis ved at fremme såkaldte "best practices", først og fremmest via internationale og regionale organisationer så som OSCE, IMF, Verdensbanken og FATF, the Financial Action Task Force, der bekæmper hvidvaskning af penge.¹¹ Hertil er UNODC, FN's kontor for narkotika og kriminalitet, og især deres Terrorism Prevention Branch (TPB), blevet udpeget som samarbejdsorganisation for CTC.¹² UNODC skal levere teknisk assistance og rådgivning til de medlemslande, der har svært ved at implementere resolution 1373. Det drejer sig frem for alt om juridisk rådgivning til medlemslande, så de er i stand til at implementere resolution 1373 og andre relevante anti-terror konventioner og protokoller. Mens CTC analyserer medlemsstaternes tilstandsrapporter og fordeler assistancen til de forskellige lande, står UNODC for selve den tekniske assistance til medlemsstaterne.¹³

¹⁰ Greenstock var formand indtil den 4. april 2004, hvor Spaniens permanente repræsentant til FN, Inocencio F. Arias tog over indtil den 28. maj. Herefter havde Ruslands Aleksandr V. Konuzin posten indtil den 3. august, hvor den blev ført videre til Andrej I. Denisov, Rusland permanente repræsentant til FN. Han har posten indtil den 31. december 2004. www.un.org/Docs/sc/committees/1373/composition.html

¹¹ Jævnfør eksempelvis FATF's otte anbefalinger til at bekæmpe finansiering af terror (FATF, Special Recommendations on Terrorist Financing, www.uic.it/en/antiriciclaggio-en/altro_en/GAFI_terrorismo-en.htm). Eller for mere generelle anbefalinger i forhold til bekæmpelse af terror-finansiering, se: http://www1.oecd.org/fatf/40Recs_en.htm. Se også OCSE's Charter on Preventing and Combating Terrorism, fra december 2002, MC(10).Jour/2.

¹² Via Sikkerhedsrådsresolution 1535 fra marts 2004.

¹³ Baseret på Sikkerhedsrådsresolution 1373 og FN's Generalforsamlings resolutioner 58/81, 58/136 og 58/140.

UNODC definerer sin opgave som: a) Gennemgå landenes lovgivning og rådgive om indførelse af love. b) Tilbyde dybtgående assistance om ratificering og implementering af ny lovgivning mod terrorisme via et mentor-program. c) Tilbyde og varetage træning af personale fra de enkelte landes retsvæsen om brugen af nye internationale juridiske instrumenter i kampen mod terrorisme. UNODC har således udarbejdet forskellige værktøjer til gennemførelsen af FN's anti-terror konventioner og instrumenter, herunder en juridisk guide med tilhørende tjek-liste, hvis formål er at hjælpe medlemsstater med at indføre FN's anti-terror lovgivning.¹⁴ I perioden oktober 2002 – hvor UNODC lancerede sit Global Program against Terrorism – og juni 2004 har UNODC således gjort mere end 80 landes embedsmænd og lovgivere familiære med indholdet i resolution 1373, ligesom UNODC har ydet specifik hjælp til 43 lande.¹⁵ Også CTC's Assistance Matrix og CTC's Directory indeholder vigtige værktøjer, som stater kan benytte til at indføre og implementere lovgivning relateret til 1373. Via CTC's hjemmeside kan de enkelte lande således hente inspiration og råd fra andre landes terrortiltag, lovgivning og "best practices", ligesom en lang række lande via hjemmesiden tilbyder assistance til gennemførelse af resolution 1373. CTC's organisering og samarbejde med andre internationale, regionale og subregionale organisationer vurderes således af enkelte iagttagere som yderst væsentlig, fordi netværks-tankens dermed automatisk inkorporeres i FN's anti-terror tiltag.¹⁶

Med gennemførelsen af Sikkerhedsrådsresolution 1535 i marts 2004 blev CTC opdelt i et Plenum – bestående af Sikkerhedsrådets fem permanente medlemmer og dets ti skiftende medlemmer – og et Bureau. Bureauet består af en formand og en vice-formand, der assisteres af anti-terrorkomitéens eksekutiv direktorat (CTED), som står for det daglige arbejde med at indsamle information, støtte og rådgive Plenum og formanden. CTED har i alt 20 eksperter ansat og har siden juni 2004 været ledet af Spaniens USA-ambasador, Javier Rupérez.¹⁷

¹⁴ UNODC afholdt eksempelvis den 24.-25. februar 2004 en ekspert-konference i Sydafrika, hvor der blev opstillet ti rådgivende principper for, hvorledes UNODC skal tilbyde teknisk assistance til medlemsstaterne. (Strengthening international cooperation and technical assistance in preventing and combating terrorism. Report of the Secretary-General, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, E/CN.15/2004/18, appendix I).

¹⁵ Jævnfør www.unodc.org/unodc/en/terrorism.html.

¹⁶ Jævnfør Behr 2004, s. 45.

¹⁷ Sikkerhedsrådsresolution 1535, paragraf 2,3; FN's Sikkerhedsråd, *Proposal for the Revitalisation of the Counter-Terrorism Committee*, S/2004/124, 19. februar 2004.

CTC's største fortjeneste i dets tre års levetid er, at det har formået at øge det internationale samarbejde om at bekæmpe den internationale terrorisme. Komiteen har således, med væsentlig større succes end hvad der ellers er normalt for resolutioner fra FN, formået at få medlemslandene til at leve op til resolution 1373's krav om rapportering om iværksættelse og implementering af resolution 1373. Alle FN's 191 medlemslande har indsendt deres påkrævede første rapport til CTC, hvori de gør rede for deres bestræbelser på at leve op til resolution 1373. 161 af staterne havde i april 2004 indsendt deres anden rapport.¹⁸ Hertil har resolution 1373 og CTC haft en klart fremmende effekt på landenes ratificering og inkorporering af FN's anti-terror konventioner og resolutioner. CTC har derved i praksis fået en langt større betydning end den monitoreringsfunktion, der oprindeligt blev lagt op til med resolution 1373, og skal snarere betragtes som det sted, hvor FN's anti-terror bestræbelser i stigende grad samles i en slags knudepunkt¹⁹ for FN's terrorbekæmpelsestiltag. Potentialer er med andre ord stort. CTC er således i dag ved at udvikle sig til et samlingspunkt for en lang række internationale tiltag mod terrorisme fra såvel stater som internationale organisationer og er i besiddelse af en lang række værktøjer, information og "best practices" i forhold til kampen mod terror. Et af de steder, hvor der synes at være potentiale for udvikling af terrorbekæmpelse i FN-regi, er således ikke-spredningsområdet. Her kan CTC via resolution 1373 og 1540 få en øget rolle. Ikke-spredningsområdet vurderes således dels at være et område, hvor FN har en klar force i forhold til de enkelte stater, herunder Vesten, i og med at FN kan fungere som overvåger og kontrolinstans for ikke-spredning tiltag. Derudover er det et område, hvor FN på forhånd dels nyder en vis autoritet, dels har stor institutionel kapacitet via det Internationale Atomenergiagentur (IAEA).

Implementeringen af resolution 1373

Hvis man tager udgangspunkt i resolution 1373's krav og søger at gøre status for disses implementering, er det tydeligt, at der endnu er meget arbejde forude. Således anses eksempelvis forebyggelse og bekæmpelse af finansiering af terrorisme i paragraf 1 (a) at være et kernepunkt i resolution 1373. Ifølge det amerikanske udenrigsministerium er godt 200 millioner dollars, der skulle have været anvendt til finansiering af terrororganisationer, blevet infrosset af enkeltlande og interna-

¹⁸ Cortright et al. 2004, s. 5.

¹⁹ Greenstock har betegnet CTC som en slags "omstillingsbord", der kan identificere huller og forbinde tråde (Greenstock ved FN Symposium om terrorisme, afholdt i Wien 3.-4. juni 2002; her refereret fra Brett 2003, s. 55).

tionale organisationer blandt andet ved hjælp af resolution 1373.²⁰ Indførelsen af lovgivningsmæssige tiltag i de enkelte medlemsstater, der lever op til resolutionen, bremser imidlertid af manglende åbenhed og gennemsigtighed i internationale finansielle transaktioner og fraværet af national lovgivning på området i mange medlemsstater, ligesom det officielle bankvæsen, som resolution 1373 retter sig imod, i en række lande – eksempelvis Thailand, Cambodja, Malaysia og Indonesien – kun står for en mindre del af landets finansielle transaktioner: resten varetages af et ukontrolleret og illegalt bankvæsen, som resolutionen ingen indflydelse har på. Hertil kommer, at selv et velreguleret finanscenter som London ikke er i stand til at kontrollere og forhindre alle illegale finansielle transaktioner.²¹ Også manglende vilje gør sig gældende. Nogle stater hævder for eksempel, at tilstedeværelsen af anti-hvidvaskningstiltag forhindrer finansieringen af terrorisme, og ønsker derfor ikke at indføre yderligere tiltag på området – ikke mindst fordi resolutionen tilføjer finans- og banksektoren nye økonomiske byrder.²² Anti-hvidvaskningstiltag garanterer imidlertid ikke mod overførsel af penge til terrororganisationer, der ikke har et kriminelt ophav. Endvidere er det klart – som CTC-formandskabet selv bemærker det – at selv en 100 procents gennemførelse af resolutionens ordlyd i alle verdens stater og en fuldstændig kontrol af alle verdens banker ikke vil sikre mod, at terrorister modtager finansiering af den ene eller anden slags fra uformelle eller illegale banksystemer, for eksempel det traditionelle islamiske hawala system. Især non-profit organisationers indsamling af midler til terrororganisationer har vist sig yderst vanskelig at monitorere, dels fordi kontakter mellem velgørenhedsorganisationer og terrororganisationer fungerer på et uformelt niveau, dels fordi overvågning af velgørenhedsorganisationer i de fleste lande betragtes som en indskrænkning af borgernes frihedsrettigheder. Bestræbelserne på at forhindre terror-finansiering skal derudover sammenholdes med, at en terrorhandling som 11. september 2001 ikke vurderes at have kostet mere end mellem 200.000 og 500.000 dollars. Et beløb, man altid kan smugle over grænsen med kurér, hvis man ønsker det.

Hvad angår fastfrysningen af terroristers pengemidler, hvilket paragraf 1 (c) pålægger stater at sikre, mangler der i mange lande endnu procedurer til beslag-

²⁰ White House, "Progress report on the Global War on Terrorism", U.S. Department of State, September 2003, s.6, www.state.gov/documents/organization/24268.pdf

²¹ Cortright et al. 2004, s. 8.

²² *Report by the Chair of the Counter-Terrorism Committee on the problems encountered in the implementation of Security Council resolution 1373 (2001)*, S/2004/70, s. 5.

læggelse af kriminelle finansielle midler. Hertil savner CTC-formandskabet en procedure, der gør det muligt at fastfryse bestemte midler efter anmodning fra en tredje stat eller efter ordre fra Sikkerhedsrådet – hvilket dog må anses som en tvivlsom mulighed, da de fleste stater, ikke mindst stormagterne, formentlig vil modsætte sig en sådan afgivelse af suverænitet. Endvidere efterlyses en metode, der sikrer, at en sådan fastfrysning kan ske hurtigt, således at pengene ikke fjernes før fastfrysningen sættes i værk – hvilket indtil videre nok også må anses for at være tvivlsomt, eftersom FN på grund af sin karakter som stats-baseret, internationalt system nødvendigvis må gennemgå en lang række tidskrævende bureaukratiske procedurer, før beslutninger træffes og udføres.

I forhold til kriminaliseringen, retsforfølgelsen og forhindringen af, at personer eller organisationer finansierer, planlægger, hjælper til med eller udfører terrorhandlinger, som paragraf 2 pålægger staterne at tilse, har en del stater udvist modvilje mod at indføre sådanne tiltag i deres lovgivning. Således har man i stedet set meget bredt formulerede ratificeringer eller ratificeringer uden medhørende lovændringer. Som formandskabet for CTC udtrykker det i sin rapport fra 2004, så har “for mange lande ratificeret disse konventioner uden at give sig i kast med interne tiltag, der sikrer gennemførelse” af resolutionens påbud, hvorfor anti-terror konventionerne risikerer “ikke at have nogen praktisk effekt”.²³

I bestræbelserne på at få resolution 1373 udbredt og implementeret har CTC endvidere lidt under manglende formelle standarder for, hvornår de enkelte medlemsstater lever op til de forskellige dele af resolution 1373. Således bestemmer resolution 1373, at medlemsstaterne senest 90 dage efter resolutionens vedtagelse den 28. september 2001 og siden følgende en af CTC fastlagt tidsplan skal indsende tilstandsrapporter til CTC om, hvordan gennemførelsen – og siden implementeringen – af 1373 skrider frem. CTC har fra starten inddelt processen i forskellige stadier.²⁴ Under stadie A skal medlemsstaterne sikre, at de har den nødvendige lovgivning på plads til at bekæmpe terrorismen. I stadie B skal landene have det lovgivningsmæssige apparatur implementeret. I stadie C forudsættes det, at landene har terror-lovgivningen på plads og sikkert implementeret, og at landene arbejder sammen om bekæmpelse af terrorismen. Men CTC har

²³ Jævnfør *Report by the Chair of the Counter-Terrorism Committee on the problems encountered in the implementation of Security Council resolution 1373 (2001)*, S/2004/70, s. 7.

²⁴ Jævnfør www.un.org/Docs/sc/committees/1373/reports.html

ingen klare kriterier for, hvornår de enkelte stater har nået hvilket stadie. Ifølge en intern, ikke offentliggjort evaluering af staternes bestræbelser på at leve op til resolution 1373²⁵ var der i efteråret 2003 godt 30 lande, der vurderes at have etableret en væsentlig grad af efterlevelse af resolution 1373. Det var først og fremmest de industrialiserede lande (OECD-landene), hvis administrative kapacitet, juridiske fundament og reguleringsmæssige basis er på et sådant niveau, at man har formået at iværksætte tiltag imod finansiering af terrorisme samt skærpe kontrollen med terroristers rekrutteringsevne og deres evne til at rejse frit. Men selv i disse lande er der mangler. Den frie våbenlov i mange amerikanske stater gør det eksempelvis let at få fat i håndvåben og ammunition, som terrorister kan gøre brug af. Udover de 30 fortrinsvis industrialiserede stater, der i væsentlig grad lever op til resolution 1373, kommer rundt regnet 60 stater, der vurderes at være i en overgangsfase på vej mod efterlevelse af resolutionen. 70 stater vurderes at være villige, men ikke i stand til at efterleve kravene fra resolution 1373. Nogle af landene lider under borgerkrig eller konflikt, hvorfor sikkerhedssituationen først skal under kontrol, før man kan sætte ressourcer af til at efterleve de internationale krav. Andre er yderst fattige og andre igen mangler tilstrækkelige juridiske og administrative systemer til at iværksætte en overholdelse af resolution 1373. Det største problem er imidlertid de godt 20 lande, der anses som inaktive, på trods af at de vurderes at være i stand til at leve op til resolution 1373, men af forskellige grunde har valgt ikke at gøre det. Disse lande har ikke ratificeret anti-terror konventionerne og samarbejder ikke med andre lande om bekæmpelse af den internationale terror – formentlig fordi nogle af landene ligger “på frontlinjen i kampen mod terrorismen”.²⁶ Hvorfor de klart svækker FN’s overordnede bestræbelser imod terror. For at resolution 1373 skal have virkelig effekt, er det ikke nok, at 95 procent af verdens lande lever op til resolutionen, som Sir Jeremy Greenstock formulerer det. (Brett 2002, s. 75) Her står FN-systemet således overfor en – formentlig uløselig – strukturel svaghed, eftersom organisationen ikke har magt, som den har agt.

CTC’s adgang til information har indtil videre ydermere været begrænset til de rapporter, som medlemsstaterne tilsender komitéen. Det betyder, at komitéens vurdering af staternes juridiske og administrative systemers kapacitet til at implementere anti-terror tiltagene, deres evne til at implementere de påkrævede

²⁵ Cortright et al. 2004, ss. 7-8.

²⁶ Cortright et al. 2004, s. 8.

finansielle kontrolmekanismer samt deres evne til at sikre, at terrorister ikke benytter sig af landets territorium og ikke kan rejse frit ind og ud af landet, hviler på et yderst spinkelt grundlag – nemlig på det, den givne regering ønsker, at CTC skal have af oplysninger. Oplysninger, som CTC ikke har mulighed for at efterprøve, men alligevel synes at acceptere uanset indholdet – en praksis, der ikke kendes i andre af FN's dele, der skal monitorere staters adfærd. Det er helt utilstrækkeligt og svækker resolution 1373 markant – især for stater, der kun udviser ringe vilje til at indføre de tiltag, resolution 1373 pålægger medlemsstaterne. Som en kritiker udtrykker det, så er CTC blevet reduceret til et "venligt bureaukrati, der indsamler rutinemæssige fremskridtsrapporter fra medlemsstaterne om deres anti-terror kampagner, herunder adskillige stater, der mistænkes for at huse eller fremme terrorisme".²⁷ Komitéens egen vurdering er da også, at man i slutningen af 2003 nåede grænsen for denne ordnings brugbarhed.²⁸

Kombinationen af manglende retningslinjer, manglende ressourcer og derfor manglende reel respons fra CTC på staternes indrapportering – kombineret med fraværet af en FN terror-definition – har endvidere den konsekvens, at der ikke sker en enslydende udførelse og implementering af resolution 1373. Når man gennemgår UNODC's rapporter om, hvordan gennemførelsen af resolution 1373 skrider frem, er det således tydeligt, at CTC's mangel på klare kriterier for, hvorledes de enkelte paragraffer i resolution 1373 skal fortolkes og hvilke tiltag, der kræves for at overholde kravene fra resolutionen kombineret med FN's manglende definition af terrorisme, har stor indflydelse på indrapporteringen af de tiltag, de enkelte medlemsstater har iværksat. For eksempel i forhold til indrapporteringen af udviklingen i eventuelle forbindelser mellem terrorister og organiseret kriminalitet.²⁹ Konsekvensen er, at der opstår en situation, hvor der er stor forskel på de enkelte landes implementering af resolution 1373. De lande, der mangler ressourcer til at gennemføre kravene fra resolution 1373, og de lande, der ikke ønsker at gennemføre resolution 1373, vil således formentlig være de lande, der er mest attraktive for terrorister.³⁰ CTC har helt givet ikke de ressourcer, der

²⁷ McMahon 2003, s. 1.

²⁸ Cortright et al. 2004, s. 4.

²⁹ Jævnfør eksempelvis Strengthening international cooperation and technical assistance in preventing and combating terrorism. Report of the Secretary-General, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, E/CN.15/2004/18.

³⁰ Boulden & Weiss 2004, s. 106.

skal til for at sikre, at resolution 1373 gennemføres ens – endside effektivt – i alle lande i hele verden.

Resolution 1373 og menneskerettighederne

Manglen på klare krav fra CTC til de enkelte medlemsstater og manglen på en terror-definition i FN-systemet har derudover en alvorlig konsekvens på menneskerettighedsområdet. For på trods af, at Sikkerhedsrådsresolution 1456 i paragraf 6 fremhæver, “at tiltrædelsen af 1373 skal ske under hensyntagen til staternes forpligtigelser under international lovgivning, især internationale menneskerettigheder”,³¹ har CTC valgt at undlade at beskæftige sig med den menneskerettighedsmæssige side af resolution 1373's gennemførelse. Den manglende terror-definition og manglen på hensyntagen til menneskerettighedsaspektet betyder reelt, at resolution 1373 truer med at udvikle sig til et *carte blanche* for undertrykkelse af oppositionskræfter under henvisning til overholdelse af FN's terrorlovgivning. Når man således gennemgår, hvorledes de forskellige regeringer i deres rapporter til CTC beskriver de nye anti-terror love, som de har vedtaget eller hævder at have vedtaget under hensyntagen til kravene fra resolution 1373, er det tydeligt, at tiltag, som afgjort kan udpeges som inviterende til misbrug, ikke synes at få kommentarer med på vejen fra CTC. Selv i de tilfælde, hvor de enkelte rapporter med henvisning til kravene fra CTC og resolution 1373 refererer til tiltag og love, der eksplicit bruges til at slå ned på ikke-voldelige oppositionskræfter, synes det ikke at motivere CTC til at minde enkeltlandene om, at resolution 1456 pålægger dem at tage hensyn til deres forpligtigelser på menneskerettighedsområdet.

I Tunesiens første rapport til CTC den 31. december 2001 fremhæver de tunesiske myndigheder eksempelvis, at de som led i opfyldelsen af resolution 1373 har igangsat forberedelsen af “en gennemgribende lov, relaterende til alle former for terrorisme”.³² I de efterfølgende to rapporter til CTC gør Tunesiens permanente repræsentant til FN rede for, hvorledes Tunesien efter ønske fra CTC har suppleret deres allerede eksisterende anti-terrorlovgivning, så den lever op til resolution 1373, FN's 12 anti-terror konventioner og FATF's otte anbefalinger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge.³³ Den nye anti-terrorlovgivnings 103

³¹ Jævnfør Sikkerhedsrådsresolution 1456.

³² S/2001/1316, s. 3.

³³ S/2002/1024, S/2003/1038.

paragraffer er imidlertid yderst brede i definitionen af "terrorisme". Paragraf 6 behandler eksempelvis forbrydelser angående "tilskyndelse til had, religiøs eller etnisk fanatisme" som "terrorisme" uden nærmere at definere, hvad "tilskyndelse" indebærer. Som Amnesty International udtrykker det, så bruges Tunesiens nye anti-terrorlovgivning til at "kriminalisere fredelige oppositionsaktiviteter", og anklager for "terrorisme" er blevet brugt mod individer, "der ikke er kendt for at have brugt vold eller opfordret til brug af vold".³⁴ De tunesiske myndigheder har således, ifølge Amnestys, med deres nye anti-terrorlovgivning udkastet et så bredt net af terror-anklager, at det inkluderer samvittighedsfanger i deres terror-lovgivning.³⁵

Hvis man derefter for eksempel ser på Usbekistans første og anden indrapportering til CTC³⁶, fremhæver Usbekistans permanente repræsentant til FN blandt andet, at følgende paragraffer i landets straffelov opfylder resolution 1373's krav: Paragraf 159, der omhandler angreb mod den forfatningsmæssige orden i den usbekiske republik; paragraf 242, der omhandler organisering af en kriminel forening; paragraf 244-1, der omhandler forberedelse og distribution af materiale, der udgør en risiko for den offentlige sikkerhed og orden; paragraf 244-2, der omhandler skabelse eller ledelse eller deltagelse i religiøs ekstremisme, separatisme, fundamentalisme eller andre forbudte organisationer. Paragraffer, der alle er blevet brugt under den usbekiske regerings kampagne mod omkring 7.000 medlemmer af ikke-voldelige, uafhængige muslimske organisationer, herunder godt 4.000 medlemmer af Hizb ut-Tahrir.³⁷ På trods af, at den usbekiske regering hævder, at arrestationerne og retsforfølgelsen sker af hensyn til den internationale kamp mod terrorismen, er stort set ingen af de arresterede i de sager, som Human Rights Watch (HRW) har undersøgt, blevet anklaget for terrorisme endsige for at begå voldelige handlinger. Den usbekiske regering har således under dække af den internationale kamp mod terror kriminaliseret udøvelse af en bestemt religiøs overbevisning. I sine rapporter til CTC beskrives disse sager som et led i opfyldelsen af kravene fra resolution 1373. I de offentligt tilgængelige svar, CTC har givet Usbekistan, er der imidlertid ingen påtale eller omtale af Usbekistans pligt til at overholde menneskerettighederne, jævnfør

³⁴ Amnesty International MDE 30/021/2003.

³⁵ Amnesty International MDE 30/021/2003, s. 2.

³⁶ S/2002/4, S/2002/274.

³⁷ Jævnfør Human Rights Watch (HRW), "Creating Enemies of the State: Religious Persecution in Uzbekistan", marts 2004: <http://hrw.org.reports/2004/uzbekistan0303/>.

Sikkerhedsrådsresolution 1456.³⁸

Ægypten har siden den 11. september 2001 arresteret hundredvis af mennesker for besiddelse af "forbudt litteratur" og for angiveligt at være medlemmer af den islamiske organisation det Muslimske Broderskab, som er forbudt i Ægypten. De arresterede, heraf mange universitetsfolk, er i mange tilfælde blevet tilbageholdt på ubestemt tid uden anklage eller blevet stillet for militære domstole og anklaget efter nødlove, med henvisning til kampen mod den internationale terror.³⁹ I sin første rapport til CTC, fremhæver den ægyptiske repræsentant til FN, at landets terror-definition, som den er nedfældet i lov nr. 97 fra 1992, danner baggrund for Ægyptens overholdelse af kravene fra CTC. Lov nr. 97 indeholder imidlertid en så bredmasket terror-definition, at den inviterer til misbrug.⁴⁰ I ingen af CTC's offentlige breve til Ægyptens repræsentant til FN nævnes det, at Ægypten i sin overholdelse af resolution 1373 samtidig skal overholde sine forpligtigelser i forhold til menneskerettighederne, jævnfør resolution 1456.⁴¹ Det på trods af at FN's egen menneskerettighedskomité undersøgte Ægyptens indrapportering fra den 28. november 2002 og udtrykte sin bekymring for "den meget brede og generelle definition af terrorisme, der gives i lov nr. 97".⁴²

Derudover har Kina brugt den internationale kamp mod terror som påskud for at undertrykke tyrkisk-talende, muslimske befolkningsgrupper i deres nordvestlige provinser, de såkaldte Uighurer.⁴³ Indiens regering har vedtaget sin anti-terrorlov Prevention of Terrorism Ordinance, der blev gennemført i oktober 2001 og gjort permanent i marts i 2001, og brugt den til at tilbageholde politiske kritikere uden anklage.⁴⁴ I Malaysia er the Internal Security Act af regeringen blevet

³⁸ S/2002/954; S/2003/584; HRW "Creating Enemies of the State: Religious Persecution in Uzbekistan", marts 2004: <http://hrw.org/reports/2004/uzbekistan0303/>.

³⁹ HWR 2003, s. 12.

⁴⁰ "Any use of force or violence or any threat or intimidation to which the perpetrator resorts in order to carry out an individual or collective criminal plan aimed at disturbing the peace or jeopardizing the safety and security of society and which is of such a nature as to create harm or create fear in persons or imperil their lives, freedom or security; harm the environment; damage or take possession of communications; prevent or impede the public authorities in the performance of their work; or thwart the application of the Constitution or of laws or regulations". (Ægyptens lov nr. 97 fra 1992, her citeret fra S/2001/1237)

⁴¹ Jævnfør S/2001/1237, S/2002/1289, S/2003/1153. Jævnfør endvidere HWR 2004b, s. 8.

⁴² Jævnfør HWR 2004b, s. 8.

⁴³ Amnesty 2002; "In China's West, Ethnic Strife Becomes 'Terrorism'", Washington Post, 21. juli 2002.

⁴⁴ HWR 2004a.

brugt til at fængsle pro-demokrati tilhængere, studenter, angivelige muslimske ekstremister og tilhængere af fængslede, forhenværende vice-premierminister Anwar Ibrahim.⁴⁵ Rusland har under henvisning til kampen mod den internationale terrorisme gennemført en lang række stramninger af pressefriheden og borgerrettighederne, ligesom man er i færd med at afskaffe de folkevalgte guvernører til fordel for Kreml-udpegede.⁴⁶ Kampen mod terror har også i vestlige lande, eksempelvis Spanien, Frankrig, Storbritannien og USA, medført indskrænkninger i menneskerettighederne.⁴⁷

På trods af at FN's skiftende højkommisærer for menneskerettigheder, Mary Robinson, Sergio Vieira de Mello og nu Louise Arbour, FN's generalsekretær, Kofi Annan, og FN's Generalforsamling⁴⁸ flere gange har bedt Sikkerhedsrådet og CTC om at sikre, at FN's deltagelse i kampen mod terror ikke bliver et påskud for at undertrykke menneskerettighederne, er intet sket.⁴⁹ CTC's eneste kontakt til FN' systemets omfattende menneskerettighedsapparat er de jævnlige konsultationer, som CTED – CTC's eksekutiv direktorat – skal afholde med FN's Højkommisær for Menneskerettigheder (OHCHR).

Med mindre CTC's monitorering af medlemslandenes indførelse af kravene i resolution 1373 begynder at opprioritere overholdelsen af menneskerettighederne, som resolution 1456 lægger op til, risikerer FN's anti-terror tiltag således at udvikle sig til et dække for despotiske regimers undertrykkelse af oppositionskræfter. Problemet er, at hvis kravene fra resolution 1373 bruges til at legitimere undertrykkelse af oppositionskræfter og knægtelse af menneskerettighederne, så risikerer FN at tabe legitimitet – ikke mindst i en række muslimske lande, hvor den internationale kamp mod terror bruges til at undertrykke hastigt voksende politisering af de islamiske kræfter. Lande, som er væsentlige allierede i kampen mod den internationale terror.

⁴⁵ HWR 2004a.

⁴⁶ For yderligere eksempler på brugen af kampen mod den internationale terrorisme som påskud for at slå ned op oppositionelle kræfter, se Joyner 2004.

⁴⁷ HWR 2003; Washington Post, 2. november 2004, s. A01.

⁴⁸ Jævnfør FN's Generalforsamlings resolution A/RES/57/219.

⁴⁹ Selvom CTC's egen formand, Sir Greenstock, har understreget vigtigheden af, at anti-terror tiltagene sker, uden at man skader de civile frihedsrettigheder unødigt (Greenstock, 6. marts 2003; her citeret fra HWR 2003, s. 5), har CTC valgt at fortolke sit mandat som et, der ikke forpligter det på menneskerettighedsområdet. Således har Greenstock flere gange påpeget, at selvom resolution 1373 ikke beder staterne om at foretage sig noget, der er uforeneligt med deres forpligtigelser på menneskerettighedsområdet, så var det ikke komitéens ansvar at sikre, at staterne ikke forbrød sig imod menneskerettighederne. (S/PV.4453)

Konklusion

FN's status som interstatslig institution er central i forhold til bekæmpelsen af den internationale terror først og fremmest på legitimitetsområdet. Der vurderes således at være et klart potentiale i Sikkerhedsrådsresolution 1373 og FN's anti-terrorkomité, CTC, som er i færd med at udvikle sig til et samlingspunkt for en række internationale tiltag mod den transnationale terror. CTC's største fortjeneste til dato er således at have højnet det generelle niveau i verden for terrorbekæmpelse, hvilket var den oprindelige intention med CTC.

Et af resolution 1373's hovedområder er at forhindre finansiering af terrorisme. Således er det, ifølge amerikanske vurderinger, som led i den internationale kamp mod terror lykkedes at indefryse godt 200 millioner dollars, der ellers ville være blevet brugt til terror – blandt andet via resolution 1373 og samarbejdet mellem FN, FATF og IMF. Problemet er imidlertid, at selv et velreguleret finanscenter som London er ikke i stand til at kontrollere alle finansielle transaktioner og i den proces si de illegale fra. Resolution 1373 retter sig ydermere først og fremmest mod at regulere legale bankssystemer – ikke mod illegale banker eller uformelle vekslingsystemer, såsom det islamiske hawala-system – ligesom tiltagene heller ikke vil kunne forhindre finansiering af terrororganisationer eller terrorhandlinger ved hjælp af kurér. Når man i den sammenhæng betænker, at angrebene på USA den 11. september vurderes at have kostet mellem 200.000 og 500.000 dollars, er det tydeligt, at finansiering af terror-handlinger ikke kan forhindres via resolution 1373 eller lignende tiltag, men kun besværliggøres.

Gennemførelsen af resolution 1373 er afhængig af staternes velvilje først og fremmest på grund af manglende ressourcer i FN's anti-terrorkomité, CTC. Det giver FN en strukturel svaghed i terrorbekæmpelsen, eftersom FN dermed er prisgivet medlemsstaternes velvilje. I en intern, uofficiel vurdering, anslår medlemmer af CTC, at der er omkring 70 lande, der er villige, men ikke i stand til at gennemføre resolution 1373. Hertil kommer omkring 20 lande, der vurderes at være i stand til, men ikke villige til at gennemføre resolution 1373. Her står resolution 1373 overfor en strukturel svaghed, der formentlig er svær hvis ikke umulig at løse. For selvom resolution 1373 hører under FN-pagtens kapitel syv om trusler mod international fred og sikkerhed, er det tvivlsomt, at man fra Sikkerhedsrådets side vil kunne enes om at tvinge de resterende, uvillige medlemsstater til at overholde kravene fra resolution 1373 – eksempelvis ved at

indføre sanktioner. I så fald ville resultatet formentlig være, at den forholdsvis enighed, der har præget Sikkerhedsrådet siden Sovjetunionens sammenbrud, hurtigt vil kunne forsvinde, som den gjorde i forbindelse med invasionen af Irak.

På grund af manglende ressourcer har CTC's adgang til information været begrænset til de oplysninger, som de enkelte medlemslande ønskede, at CTC skulle have. Dette gælder også for de lande, som mistænkes for at støtte og huse internationale terrorister, hvilket er helt utilstrækkeligt og klart har svækket resolution 1373. Skal CTC fungere som andet end et "venligt bureaukrati, der indsamler rutinemæssige fremskridtsrapporter fra medlemsstaterne om deres anti-terror kampagner, herunder adskillige stater, der mistænkes for at huse eller fremme terrorisme", som en kritiker udtrykker det, så skal CTC have tilført ressourcer, så det kan opbygge en videns- og kontrolbase, der er uafhængig af de enkelte medlemslande.

Den nye terrors ikke-territorielle dimension betyder, at traditionelle interstatslige værktøjer - såsom FN's resolution 1373 - kun har en begrænset effekt til terrorbekæmpelse. For selvom FN, som en global aktør, er et ikke-territorielt organ, er implementeringen af FN-systemets resolutioner og konventioner afhængig af de territorielle statsmagters velvilje. Dette er dog samtidig en rolle, FN's anti-terrorkomité, CTC, på grund af manglende ressourcer, har valgt at acceptere. CTC har således i sin indledende fase fokuseret på tiltag, medlemsstaternes regeringer har taget på papir - forstået som nye love og flere embedsmandsdepartementer - og mindre på, hvad landene reelt har foretaget i praksis. Det viser således også med al tydelighed, den strukturelle og formentlig uløselige svaghed i FN-systemets terrorbekæmpelses tiltag. Så længe FN-systemet ikke har magt, som det har agt, er man afhængig af staterne. Og en verdensregering - som lovkomplekset omkring FN's terrorbekæmpelse af nogle iagttagere ses som første skridt hen imod - står trods alt ikke lige for døren. Derudover er det vigtigt at pointere, at FN-systemets manglende evne til at bekæmpe den internationale terrorisme ikke blot skyldes FN's afhængighed af staternes velvillighed, men også at fjenden i stigende grad er intern - stammende fra vore egne borgere - hvorved tiltag, der eksempelvis sikrer øget grænsekontrol i svage stater i tredje verdenslande, bliver mindre relevante for kampen mod terror.

Især i forhold til den nye terrors ideologiske fundament, en totalitær, nationalistisk-religiøs overbygning, vurderes FN at være en central aktør. En måde at

vinde legitimitetskampen på er ved at sikre FN en større rolle i kampen mod den internationale terror, eksempelvis via Sikkerhedsresolution 1373 og FN's anti-terrorkomité, CTC. Her er det dog ikke ligegyldigt, hvordan resolution 1373 implementeres. For at FN kan vinde legitimitet i eksempelvis de mellemøstlige befolkningers øjne, er det vigtigt, at CTC og kravene fra resolution 1373 ikke kommer til at fungere som et *carte blanche* for despotiske regimers undertrykkelse af oppositionen. Hvis en af FN-systemets forcer i kampen mod terror er, at FN i modsætning til medlemslandene i et eller andet omfang besidder en legitimitetsmæssig fortrinsstilling, eftersom FN handler på alle verdens landes vegne, er det yderst vigtigt at fastholde denne legitimitet. Og hvis legitimitetsspørgsmålet, er et af de vigtigste i forhold til kampen mod den totalitære, ideologisk-religiøse overbygning, der muliggør en sammenkobling mellem lokale konflikter og den globale kamp mod Vesten⁵⁰, da er det ydermere vigtigt, at FN's krav på terrorområdet fremover bliver fremsat med behørig henvisning til overholdelse af de internationale konventioner, herunder menneskerettighedskonventionen, som resolution 1456 kræver det.

I forhold til spørgsmålet om, hvordan man fra dansk side hjælper svage stater med at deltage i den internationale kamp mod terrorismen, er det således vigtigt at holde legitimitetsproblemet for øje. For hvis man med FN og danske ulandsmidler i ryggen hjælper svage stater med eksempelvis at opbygge efterretningskapacitet, så de er i stand til at overvåge og forhåbentlig pågribe, retsforfølge eller udlevere internationalt eftersøgte terrorister, risikerer man, at denne efterretningskapacitet også benyttes til at holde oppositionen nede – hvorved man risikerer, at det fremmer opkomsten af nye terrorister. Således skal man sikre, at man, i fald man hjælper med at opbygge en svag stats efterretningskapacitet eller hjælper med at opbygge og uddanne en professionel anti-terror enhed, leverer militært udstyr og moderne kommunikationsudstyr eller lignende, indbygger stopklodser, der sikrer, at den øgede kapacitet ikke benyttes til at bekæmpe en lovlig, demokratisk og civil opposition i landet. Det er dog tvivlsomt, om en sådan sikkerhedsgaranti kan etableres.

Herudover er det vigtigt at påpege, at FN-systemets anti-terror kamp med resolution 1373 og de tolv terror-resolutioner ikke kan stå alene i kampen mod den nye, internationale terror – det, der i nærværende rapport benævnes den

⁵⁰ Jævnfør projektets første rapport (Staun 2004a).

fjerde fase af terrorismen. Hvis terrorismen er global, de-territorialiseret og netværksbaseret, må de midler, man bruger til at bekæmpe terrorismen, tage højde herfor. Her fremhæver fortalerne, at opbygningen omkring resolution 1373 i et vist omfang minder om en netværks-tilgang, i og med at implementeringen af resolution 1373 inddrager internationale, regionale, statslige og lokale organisationer. Problemet er, at systemet er for trægt og ineffektivt – eksempelvis i forhold til at stoppe finansiering af terrororganisationer, som netop er en af resolutionens kernepunkter – til at det reelt kan bruges i kampen mod den internationale terror.

Hvis man sammenligner kampen mod terror med kampen mod narko og kampen for menneskerettigheder, er det tydeligt, at internationale resolutioner og konventioner ikke er nok. På trods af at der både på narko- og menneskerettighedsområdet længe har været internationale konventioner på plads og international konsensus, bakket op af massive politiske, juridiske og politimæssige kapaciteter, ville det vel være en overdrivelse at tale om nogen stor succes. Samme problem står vi formentlig overfor i kampen mod den internationale terror.

FN's væsentligste force i kampen mod terror er – udover fortrinsstillingen i forhold til legitimitetsspørgsmålet – organisationens erfaring og vidtforegnede netværk på ikke-spredningsområdet, hvor FN-systemet har mulighed for at fungere som upartisk kontrollant og overvåger af de internationale ikke-spredningsregimer og kontrolforanstaltninger til sikring af masseødelæggelsesvåben og farlige materialer. Noget de enkelte stater, herunder Vesten, ikke har samme mulighed for. Samtidig er ikke-spredningsområdet et område, hvor terrortruslen er strategisk. Herudover er det et område, som resolution 1373 – og især resolution 1540, der udvider mandatet fra resolution 1373 – åbner for, at verdenssamfundet går mere aktivt ind i. Således vurderes det i rapporten, at dette er et område, hvor en dansk indsats vil kunne få politisk gennemslagskraft og bidrage til en højere international profil under det danske medlemskab af Sikkerhedsrådet.

Policy-anbefalinger

1) For ikke at tabe legitimitets-kampen er det væsentligt, at FN's anseelse ikke skades i kampen mod terror. Således er det afgørende, at man kraftigt opprioriter overholdelsen af menneskerettighederne i opfyldelsen af resolution 1373 – der for indenværende truer med at udvikle sig til en blankocheck for despotiske regimers undertrykkelse af oppositionen. Indfør eventuelt som fast proces, at landene ikke blot skal overholde resolution 1373, men også resolution 1456. For at sikre dette, kunne man som fast proces indføre en screening af landerapporterne af

FN's menneskerettighedskommissær for derved at sikre, at landene overholder de internationale forpligtigelser på menneskerettighedsområdet i kampen mod terror. En måde at gøre det på er ved eventuelt at ansætte en eller flere menneskerettighedseksperter i CTC's eksekutiv direktorat, CTED, og holde jævnlige møder med FN's menneskerettighedskommissær. Hertil bør man sikre midler til landebesøg, så CTC får mulighed for at kontrollere de informationer, de modtager fra medlemsstaterne.

2) Eftersom FN's sikkerhedsresolution 1373 indeholder en passus om bekæmpelse af spredning af masseødelæggelsesvåben og herunder andre farlige materialer – hvilket resolution 1540 følger op på og udvider mandatet til – vil man med fordel kunne lægge vægt på at opprioritere dette område. Ikke-spredningsområdet er for det første et sted, hvor truslen er strategisk. Derudover er det et af de områder, hvor FN's anti-terror tiltag vil kunne sikre den internationale kamp mod terror øget legitimitet, samtidig med at FN, via eksempelvis det Internationale Atomenergiagentur, IAEA, organisatorisk set er godt rustet til at opprioritere denne opgave. Ikke-spredningsområdet er samtidig et felt, hvor Danmark med fordel vil kunne profilere sig, samtidig med at man vil kunne regne med opbakning fra sine allierede og partnere i NATO og EU, frem for alt USA, hvor ikke-spredningsområdet var en højprofileret del af begge præsidentkandidaters valgkampagner.

Litteratur

- Amnesty International (2002), "People's Republic of China. China's Anti-Terrorism Legislation and Repression in the Xinjiang Uighur Autonomous Region", <http://web.amnesty.org/library/print/ENGASA170102002>
- Behr, Hartmut (2004), "Terrorismusbekämpfung vor dem Hintergrund transnationaler Herausforderungen. Zur Anti-Terrorismuspolitik der Vereinten Nationen seit der Sicherheitsrats-Resolution 1373", i *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 11:1, ss. 27-59.
- Boulden, Jane, og Thomas G. Weiss (2004), "Tactical Multilateralism: Coaxing America Back to the UN", i *Survival*, 46:3, Autumn, ss. 103-114.
- Brett, Julian Elgaard (2002), *Far from Business as Usual: United Nation's Responses to International Terrorism*, Dansk Udenrigs Politisk Institut, København.
- Cortright, David, George A. Lopez, Alistair Millar og Linda Gerber (2004), *An Action Agenda for Enhancing the United Nations Program on Counterterrorism*, Fourth Freedom Forum, Washington.
- Cronin, Audrey Kurth (2003), "Behind the Curve. Globalization and International Terrorism", i *International Security*, 27:3, Winter 2002-03, ss. 30-58.
- Cronin, Audrey Kurth, og James M. Ludes (red.), (2004) *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*, Georgetown University Press, Washington D.C.
- Erslev Andersen, Lars (2002), "Asymmetrisk krig, ny terrorisme og den post-moderne verdens(u)orden – historien om et bebudet terrorangreb", i *Militært Tidsskrift*, 131:1, marts, ss. 48-66.
- Hoffman, Bruce (1998), *Inside Terrorism*, Victor Gollancz, London.
- Human Rights Watch (2003), *In the Name of Counter-Terrorism: Human Rights Abuses Worldwide*, A Human Rights Watch Briefing Paper for the 59th Session of the United Nations Commission on Human Rights, 25. marts 2003.
- Human Rights Watch (2004a), "Opportunism in the Face of Tragedy: Repression in the Name of Anti-terrorism", www.hrw.org/campaigns/september11/opportunismwatch.htm.
- Human Rights Watc, (2004b), "Hear No Evil, See No Evil: The U.N. Security Council's Approach to Human Rights Violations in the Global Counter-Terrorism Effort", *HRW Briefing Paper*, 10. august 2004.
- Jenkins, Brian Michael (1980), *The Study of Terrorism: Definitional Problems*,

- P-6563, RAND Corporation, Santa Monica, CA.
- Joyner, Christopher C. (2004), "The United Nations and Terrorism: Rethinking Legal Tensions Between National Security, Human Rights, and Civil Liberties", i *International Studies Perspectives*, årg. 5, ss. 240-257.
- McMahon, Edward (2003), "Who should lead our anti-terrorism efforts? – UN Conventional: A Point of View", i *UN Chronicle*, marts-maj.
- Pape, Robert A. (2004), "The Strategic Logic of Suicide Terrorism", I *American Political Science Review*, 97:3, august, ss. 1- 19.
- Rapoport, David C. (2001), "The Fourth Wave: September 11 in the History of Terrorism", i *Current History*, december, ss. 419-422.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2002), "A Parallel Globalization of Terror: 9-11, Security and Globalization", i *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 37:3, ss. 323-349.
- Staun, Jørgen, (2004a), *Den ny terror*, DIIS-Rapport, Dansk Institut for Internationale Studier, København.