

RAPPORT FRA SEMINARET

Menneskerettigheter i klemme

Kampen mot terrorisme og dens konsekvenser

Avholdt i Oslo 23.3.02

DET NORSKE MENNESKERETTIGHETSHUSET

Den norske Helsingforskomité, Den norske Tibet-komité, International Society for Health and Human Rights, Norsk PEN, Stiftelsen Menneskerettighetshuset

JULI 2002

Innledere, paneldeltagere og debattanter

Tore Bjørge

forsker, Norsk utenrikspolitisk institutt

Nils Butenschøn

direktør, Institutt for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo

Espen Barth Eide

forsker, Norsk utenrikspolitisk institutt

Jørn Holme

statssekretær, Justisdepartementet

Gunnar Karlsen

assisterende generalsekretær, Den norske Helsingforskomite

Nazneen Khan

journalist, Norsk telegrambyrå

Rune Ottosen

professor, Journalistutdanningen, Høyskolen i Oslo

Arne Ruth

gjesteprofessor, Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo

Nora Sveaass

generalsekretær, International Society for Health and Human Rights

Nils Morten Udgaard

utenriksredaktør, Aftenposten

Ordstyrere: Aage Borchgrevink og John Peder Egenæs

INNHOLD

FORORD	4
INNLEDERE, PANELDELTAGERE OG DEBATTANTER	2
FORORD	5
1 INNLEDNING: MENNESKERETTIGHETER I KLEMME	6
2 HVA ER TERRORISME? KORT BEGREPSANALYSE OG HISTORIKK	10
3 VERDEN ETTER 11. SEPTEMBER: TRE INNLEGG	13
3.1 "BUSH DOKTRINEN" OG VERDEN ETTER 11. SEPTEMBER – NOEN BETRAKTNINGER	13
3.2 VIDERE BETRAKTNINGER OM DOKTORINER OG MODELLER	14
3.3 TERROR OG VERDIER	16
DEBATT	17
4 KONSEKVENSER FOR YTRINGSFRIHET: TO INNLEGG	18
4.1 TERRORBEKJEMPELSE OG YTRINGSFRIHET	18
4.2 DEN GLOBALE KAMPEN OM MEDIAS RETTIGHETER	19
DEBATT	20
5 KONSEKVENSER FOR RETTSSIKKERHET: INNLEDNING, INNLEGG OG DEBATT	21
5.1 TILTAK FOR Å BEKJEMPE TERRORISME	21
5.2 SIKKERHETSRESOLUSJONER OG MENNESKERETTIGHETER	22
5.3 PSYKOLOGI OG TERROR	23
AV NORA SVEAASS, GENERALSEKRETÆR, ISHHR	23
DEBATT	25
6 UTFORDRINGER OG TILTAK	26

6.1 DEN LIBERALE ORDEN OG MENNESKERETTIGHETER	26
AV GUNNAR KARLSEN	26
7.2 MAKT OG AV MAKT – ET EKSEMPEL FRA SVERIGE	27
7.3 REPRODUKSJON AV TERROR ELLER BEKJEMPELSE?	28
DEBATT	29

FORORD

Det norske menneskerettighetshuset arrangerte 21. mars 2002 et seminar med tittelen "Menneskerettigheter i klemme – kampen mot terrorisme og dens konsekvenser" med fokus på menneskerettighetene i kjølvannet av terrorhandlingene mot USA i fjor. Lover mot terrorhandlinger og en internasjonal politisk situasjon der store deler av verden gir nye antiterroriltak høy prioritet for å vise lojalitet i kampen mot terrorisme har gjort det betimelig å reise spørsmålet om menneskerettighetenes rolle i denne situasjonen. Et viktig utgangspunkt var derfor å belyse hvordan demokratiske stater kan bekjempe internasjonal terrorisme uten å gå på akkord med viktige demokratiske grunnprinsipper om rettssikkerhet og menneskerettigheter.

For å delta på seminaret ble mennesker fra ulike deler av fagmiljøet omkring menneskerettigheter invitert. Målet var å få frem hvordan tiltak kan føre til brudd på menneskerettigheter – og hvordan det allerede er skjedd overgrep i kjølvannet og sist men ikke minst hvilke utfordringer menneskerettighetsmiljøet står overfor.

I det følgende presenteres en rapport fra seminaret. Siktemålet har vært å gi et referat av innleggende i samme rekkefølge som under seminaret. Den vil dermed kunne gi et lite innblikk i presentasjoner og diskusjon, dog uten at alle nyanser og meninger fra debattantene kommer frem. Grunnlaget for rapporten er referatene som ble ført under seminaret både av innlegg og debatt. Referatene er senere blitt godkjent av innlederne. Vidar Hegge var referent. Innledningen til seminaret vil bli presentert i sin helhet. En kort oppsummering og tilrådning avslutter denne seminarrapporten.

Oslo juni 2002-07-13

*Seminarkomiteen ved Det norske menneskerettighetshuset:
Den norske Helsingforskomité, International Society for Health and Human Rights, Norsk PEN og Stiftelsen Menneskerettighetshuset.*

1 Innledning: Menneskerettigheter i klemme

Av Bjørn Engesland, generalsekretær og Gunnar M. Karlsen, assisterende generalsekretær, Den norske Helsingforskomité

Etter omfattende terrorhandlinger i USA 11 september 2001, hvor om lag 3000 personer ble drept, er kamp mot internasjonal terrorisme satt øverst på dagsordenen i mange stater og internasjonale organisasjoner. For å samordne denne kampen, har USA etablert en koalisjon av stater mot terrorisme, og FNs sikkerhetsråd har vedtatt resolusjoner som pålegger statene å samarbeide om å forebygge og straffe terrorhandlinger. Den viktigste er resolusjon 1373 av 28. september 2001 som har ført til at mange stater har endret sine lover, særlig for å intensivere politiets arbeid med å forhindre finansiering og planlegging av terrorhandlinger. Resolusjonen ber også statene om å ratifisere FNs konvensjoner mot terrorisme.

Virkemidlene i kampen mot terrorisme omfatter blant annet USA og allierte staters militære intervensjon og støtte til opposisjonsstyrker i Afghanistan høsten 2001. Bakgrunnen var at amerikanske myndigheter mente å ha beviser for at terrornettverket Al Qaida stod bak terrorhandlingene 11. september. Al Qaida hadde celler (grupper av trente terrorister) i mange land, men hovedbasen lå i Afghanistan. USA ba derfor afghanske myndigheter om å utlevere blant annet lederen for nettverket, Osama bin Laden. Da Taliban-regimet i Afghanistan ikke etterkom anmodningen, ble en bombekampanje startet 7. oktober 2001.

I desember 2001 førte dette til at Taliban-regimet i Afghanistan gav opp, og et nytt styre støttet av FN tok over. Men bin Laden ble ikke funnet og mange Al Qaida-soldater slapp unna ved å flykte til nabolandene.

Andre virkemidler i kampen mot terrorisme har vært å etablere vestlige militærbaser i Sentral-Asia, å gi militær trening og rådgivning til stater med svakt militærapparat hvor det er kjent at terrorgrupper befinner seg, å innlede tettere politisamarbeid om etterforskning, spaning, arrestasjoner og utleveringer og frysing av økonomiske midler som kan bli brukt til å gjennomføre terrorhandlinger.

Den amerikanske presidenten George Bush holdt i tiden etter terrorhandlingene flere taler der han ba verdens stater om å ta parti: "enten er dere med oss, eller så er dere med terroristene". Det har ført til en ny politisk situasjon i store deler av verden hvor tiltak mot terrorisme blir gitt høy prioritet. Bare noen få stater har

unnlatt å slutte seg til kampen mot terrorisme, blant annet Irak, Iran og Nord-Korea. President Bush har flere ganger advart disse statene. Hvis de ikke endrer sin politikk, vil USA iverksette tiltak mot dem. Om nødvendig militære.

Misbruk av kampen mot terrorisme

Menneskerettighetene pålegger myndighetene å sikre enkeltindividenes personlige sikkerhet og frihet. Ikke bare i forhold til egne handlinger, men også i forhold til tredje part. Myndighetene er derfor menneskerettslig forpliktet til å bekjempe terrorisme. Men dette må gjøres på en måte som ikke fører til at andre menneskerettigheter blir satt til side, for eksempel rettssikkerhet, respekt for privatlivet, forbud mot diskriminering og rett til ytringsfrihet.

Selv i konsoliderte demokratier er det fare for at tiltakene mot terrorisme fører til begrensninger i rettssikkerheten som skal hindre at uskyldige blir rammet. I USA har myndighetene vedtatt lover som gjør at de kan holde personer uten lovlig opphold i landet i forvaring uten tidsbegrensninger mens de venter på å bli sendt ut av landet. USA er også blitt kritisert fordi de har etablert "militære kommisjoner" for å gjennomføre rettssaker mot personer uten amerikansk statsborgerskap som er mistenkt for å ha deltatt i terrorhandlinger. Militærkommisjonene har svakere garantier for rettssikkerhet enn amerikanske domstoler.

I Storbritannia derogerte myndighetene fra artikkel 5(1) i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, som gir "enhver rett til personlig frihet og sikkerhet". Ifølge konvensjonen er det strenge krav som må oppfylles hvis myndighetene ønsker å holde en person i tvungen forvaring. Det må være "skjellig grunn til mistanke om at han har begått en forbrytelse eller ... rimelig grunn til å tro at ...[frihetsberøvelsen] er nødvendig for å hindre ham i å begå en forbrytelse eller i å flykte etter å ha begått en". De nye reglene i Storbritannia gjør det mulig å holde utlendinger i forvaring uten tidsbegrensning og uten at vedkommende er tiltalt eller dømt for en straffbar handling.

Også i Norge førte justisdepartements forslag fra desember 2001 til lovtiltak mot terrorisme til omfattende debatt. Etter sterk kritikk fra Riksadvokaten, Institutt for menneskerettigheter og menneskerettighetsorganisasjoner ble forslagene modifisert. Forslag om å gi politiet økt adgang til å bruke utradisjonelle virkemidler i etterforskningen (blant annet teknisk peileutstyr), et generelt forbud mot planlegging eller forberedelse av terrorhandlinger og mulighet for å bedømme grovt skadeverk som terrorhandlinger, ble trukket tilbake.

Et hovedspørsmål i debatten var om det er mulig å definere terrorisme så presist at det ikke rammer legitime politiske og religiøse aktiviteter og protestformer. Det er ikke oppnådd enighet om en definisjon av terrorisme i FN eller andre internasjonale organer. I forslagene fra Justisdepartementet blir terrorisme

definert som særlig grove straffbare handlinger der gjerningspersonen har til hensikt å tvinge myndighetene til å handle mot sin vilje i viktige saker, skape alvorlig frykt i befolkningen eller å sette funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet ut av spill.

Et annet viktig spørsmål var om det skulle være lov å utvise utlendinger som har begått eller finansiert terrorhandlinger, hvis de risikerer dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff. Kommunal- og regionaldepartementet hadde i et forslag til endringer i utlendingsloven åpnet opp for at dette kunne skje, men etter sterk kritikk ble også dette trukket tilbake.

Autoritære regimer har lenge benyttet "kamp mot terrorisme" som begrunnelse for å slå ned på politisk opposisjon, religiøse grupper, massemedier og ikke-statlige organisasjoner. Omfanget av denne praksisen har ifølge flere rapporter økt etter 11. september.

I mars 2002 publiserte USAs utenriksdepartement sin årlige gjennomgang av situasjonen for menneskerettigheter i verdens stater. Her påpekte amerikanske myndigheter at land som Kina og Russland bruker kampen mot terrorisme til å legitimere undertrykkelse av minoriteter som ønsker økt selvstyre. Overgrep i flere stater i den internasjonale koalisjonen mot terrorisme blir også beskrevet.

Flere uavhengige menneskerettighetsorganisasjoner har dokumentert at menneskerettighetene er kommet under økt press som en følge av kampen mot terrorisme. Amnesty International hevder i sin årsrapport som dekker 2001 at i tiden etter 11. september fulgte en bølge med rasistiske angrep mot personer med arabisk utseende i Nord-Amerika, Europa og andre steder. De ble skutt, knivstukket og slått. Moskeer ble tilgriset med rasistisk graffiti, angrepet og brent ned.

Human Rights Watch beskriver i sin årsrapport hvordan det nye fokuset på tiltak mot terror ble brukt av politiske ledere i både Øst- og Vest-Europa: "Etter 11. september konkurrerte regjeringer fra Skopje til Moskva om å gjøre sine egne ofte brutale interne konflikter til en del av den internasjonale kampen mot terrorisme. Med få unntak fikk denne opportunismen passere uten motsigelser. På samme tid styrket vest-europeiske ledere sin retorikk mot innvandring og innførte begrensninger i innvandreres, flyktningers og asylsøkeres rettigheter, også dette begrunnet med kampen mot terrorisme. Og kritikk av brudd på menneskerettighetene i andre stater ble dempet, særlig i forhold til stater som var strategisk viktige i den USA-ledete militære intervensjonen i Afghanistan."

Menneskerettigheter som virkemiddel

I tider med særlig alvorlige problemer og trusler, er det lett å ty til drastiske virkemidler. Utviklingen etter 11. september 2001 viser hvor viktig det er å ha

uavhengige institusjoner og organisasjoner som kan være et korrektiv i forhold til kortsiktige tiltak fra myndighetenes side. Representanter fra internasjonale organisasjoner har sammen med ikke-statlige organisasjoner og uavhengige eksperter kommet med modererende innspill og bidratt til å fokusere på langsiktige strategier for å fremme sikkerhet fra terrorisme.

Flere av disse innspillene har pekt på at det er behov for debatt om hvilke virkemidler som er mest effektive i kampen mot terrorisme. Mange peker på at menneskerettighetene bør være en integrert del av denne kampen. Det vil si at de ikke bare må ses på som et vern for å unngå at kampen mot terrorisme går ut over uskyldige. Menneskerettighetene må ses på som et sentralt virkemiddel for å forebygge rekruttering og støtte til terrororganisasjoner.

Bakgrunnen for dette synet er at omfattende brudd på menneskerettigheter og uløste konflikter i Midtøsten og mange asiatiske stater kan være en viktig årsak til slik rekruttering og støtte. De som organiserer disse gruppene henviser ofte til religion og kampen mot vestlig imperialisme når de rekrutterer nye medlemmer. Men det finnes også andre faktorer som kan forklare at mennesker er villig til å gi avkall på et normalt liv for å delta i terrorhandlinger. Politisk ufrihet, fravær av demokrati, brutal undertrykkelse av de som kritiserer myndighetene og utbredt fattigdom kan gi grobunn for voldelige bevegelser. Og vestlige lands prioritering av egne økonomiske og politiske interesser og støtte til korrupte regimer kan bidra til å utvikle hat mot Vesten i fattige land.

I en langsiktig strategi for å bekjempe terrorisme bør derfor internasjonale institusjoner som fremmer respekt for menneskerettighetene styrkes. Disse institusjonene kan påvirke nasjonale myndigheter til å endre sin undertrykkende politikk og styrke nasjonal gjennomføring av menneskerettighetene. Ifølge dette synet er det også viktig at USA og andre vestlige stater fører en konsistent menneskerettighetspolitikk i forhold til ulike land. De må ikke overse overgrep i stater de samarbeider med, mens de kritiserer de samme overgrepene i andre stater.

Bakgrunn for dagens seminar

En rekke stater har altså vedtatt, eller er i ferd med å vedta, lover mot terrorhandlinger etter 11. september 2001 med bakgrunnen i FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001) og FN-konvensjonen om bekjempelse av finansiering av terrorisme (1999). Og det har oppstått en politisk situasjon i store deler av verden der nye tiltak gis høy prioritet for å vise lojalitet i kampen mot terrorisme.

18. mars 2002 holdt FNs høykommissær for menneskerettigheter en tale til FNs menneskerettighetskommisjon, der det ble anbefalt å opprette en komite som skal overvåke menneskerettighetssituasjonen ved gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Helsingforskomiteen mener det er fundamentalt

galt å krenke menneskerettigheter ved terrorbekjempelse. Det er likevel en hårfin balansegang siden stater i unntakstilstand etter omstendighetene kan fravike enkelte menneskerettigheter ved derogasjon¹. Denne retten til derogasjon kan under ingen omstendighet benyttes til å fravike grunnleggende menneskerettigheter, som fundamentale rettssikkerhetsgarantier og retten til liv.

Menneskerettighetene er for tiden i klemme – det er god grunn til å bringe dette omfattende temaet opp til bred debatt. Menneskerettigheter bør ha en sentral plass i kampen mot terrorisme. Derfor dette seminaret.

2 Hva er terrorisme? Kort begrepsanalyse og historikk

Av Tore Bjørgo, forsker NUPI

Få politiske begreper er så omdiskutert som ”terrorisme”. En av årsakene er nok at selv om det er stor grad av enighet mellom forskere om hva som karakteriserer kjerneområdet av begrepet, er det uenighet om avgrensningene. Eksempelvis kan det spørres om handlinger utført av stater bør inkluderes, og likeens om graden av selektiv eller vilkårlig bruk av vold. Konkret kan en spørre om for eksempel Hizbollah, PLO eller Contras har utført terrorhandlinger, eller om Israel har utført terrorhandlinger med bombeangrep.

Politisk motivert vold får en moralsk merkelapp når man benytter begrepet ”terrorisme”.

Det man ser på som illegitim bruk av vold blir uttrykk for det den andre siden driver på med. Politisk retorikk og ideologi kan bli bestemmende, og den enes ”frihetskjemper” er gjerne den annens ”terrorist”. I en rapport fra det amerikanske utenriksdepartementet 1988 (”Terrorist Group Profiles”) var det registrert bare én terrorgruppe i Afrika, og det var ANC, ledet av Nelson Mandela.

Det sterkt verdiladete uttrykk står ikke i veien for å gi en definisjon av terrorisme i en vitenskapelig sammenheng. Og en bør ikke forsøke å tilsløre fenomenet ved å gi et forsøksvis nøytralt begrep. Da risikerer en å gå ærendet til fenomenet en ønsker å bekjempe. I en definisjon av terrorisme er det viktig å få frem at det er en spesiell form for politisk vold som rammer en tredjepart. Terrorismen kan defineres som

”systematisk bruk av vold og ødeleggelse – eller trusler om dette – med sikte på å skape en tilstand av frykt, få oppmerksomhet om ei sak, presse noen til å gi etter for visse krav, og å oppnå en virkning også på andre enn det direkte offeret eller målet for voldshandlingen.”

¹ Inngrep i rettigheter

Terrorisme omfatter ikke sabotasje, som kan defineres som

”bevisst ødeleggelse av gjenstander eller tekniske installasjoner, og hvor hensikten med handlingen er å skade eieren eller en videre målgruppe økonomisk, politisk eller militært ved å sette den aktuelle installasjonen ut av funksjon.”

Blant forskere er det relativt stor enighet om at terrorisme må betraktes som et sett av handlingsstrategier. Disse kan beskrives som krisemaksimering, kommunikasjon, utpressing og diskreditering. Enkelte terrorismedefinisjoner inkluderer også strategien funksjonell ødeleggelse, men dette vil vanligvis være mer nærliggende å betrakte som sabotasje – med mindre det å skape frykt er en del av intensjonen. Tendensen den senere tid er imidlertid at enkelte terrorgrupper benytter seg av vold i så stor skala at funksjonell ødeleggelse og utslettelse inngår som sentrale intensjoner.

Ett trekk ved terrorisme er overlatt bruk av fryktskaping som når videre enn de umiddelbare ofrene, og i ytterste konsekvens den internasjonale opinion. Terrorismen er i sin rendyrkede form voldsbruk rettet mot vilkårlige sivile offer. I dette perspektiv var angrepet mot World Trade Center 11. september mer utpreget terroristisk enn angrepet på Pentagon samme dato.

Alle forsøk på å gi en klar avgrensning av fenomenet terrorisme kommer imidlertid til kort. Terrorismen kan innta svært mange ulike former og graderinger, samtidig som en vid definisjon lett kan bli for inkluderende. Begrepet spenner fra voldelige aksjoner hvor mange sivile blir drept, til aksjoner med symbolsk bruk av vold. Et eksempel på det siste er den første aksjonen fra Baader-Meinhof-gruppen, der madrasser ble brent i et kjøpesenter som protest mot brente barn i Vietnam. Grenseområder kan være geriljavirksomhet som iblant innbefatter angrep mot sivile, og ikke bare angrep på militære. Videre bør attentat mot konkrete personer (for eksempel en diktator) hvor hensikten primært er å fjerne vedkommende, i utgangspunktet ikke omfattes av terrordefinisjonen. Men dette stiller seg annerledes hvis målet for attentatet primært fremstår som symbol på undertrykkelse eller som en representant for en kategori fiender. Slike grensetilfeller blir først og fremst problematiske i sammenhenger hvor det er viktig å kunne fastslå om noe er eller ikke er terrorisme, for eksempel i juridisk sammenheng eller ved utarbeidelse av statistikk over terrorhendelser. Ettersom fenomenet terrorisme i så stor grad er knyttet til hensikter, og fortolkning av andres hensikter, er det nærmest umulig å utarbeide en definisjon som kan gi entydige avgrensninger.

Siden staten har monopol på bruk av vold, er bruk av vold fra ikke-statlige aktører per definisjon illegitim. Imidlertid er det viktig å fremheve klare grenser for bruk av vold fra statlige aktører. Statshandlinger bør omfattes av terrordefinisjonen, nettopp fordi staten disponerer et stort makt- og

undertrykkelsesapparat. Eksempler på statlige terrorhandlinger er Iraks gassangrep mot kurdiske landsbyer og Israels kollektive straffeaksjoner mot flyktningleirer etter palestinske terroraksjoner.

Det bør likevel skilles mellom statsterrorisme og andre former for terrorisme. De bakenforliggende strategier er nemlig forskjellige: Staten ønsker sjelden publisitet om sine terrorhandlinger, mens publisitet for ikke-statlige aktører gjerne er ønskelig. Videre fremstår statens voldshandlinger i utgangspunktet som legitime i motsetning til vold fra ikke-statlige aktører. Det fremheves likevel at det ofte er en sammenheng mellom statsterrorisme og terrorisme fra ikke-statlige aktører, siden den siste form kan være et opprør mot statsterrorismen. Hva gjelder statsterrorismen er den over tid den blodigste form for terrorisme, hvilket særlig kan forklares med at ingen terrororganisasjon har tilgang til et voldsapparat av samme omfang. I sin verste form har statsterrorismen vært preget av utryddelse og massedrap, se for eksempel handlingene utført under ledelse av henholdsvis Adolf Hitler og Josef Stalin.

Justisdepartementet foreslår en definisjon av terrorisme i utkast til ny straffelov § 147a. Fra bestemmelsens første ledd siteres:

”For terrorisme straffes den som begår eller truer med å begå en handling som nevnt i annet ledd med det forsett

a) å skade alvorlig de politiske, forfatningsmessige, økonomiske eller samfunnsmessige strukturer i et land eller de grunnleggende strukturene i en internasjonal organisasjon,

b) å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller

c) urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en internasjonal organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av stor betydning for landet eller organisasjonen eller for et annet land eller en internasjonal organisasjon.”

Forslaget følger i hovedtrekk EU-forslaget til definisjon av terrorisme. Opplistingen i forslagets annet ledd om hvilke handlinger som kan være terrorhandlinger, er grei. Forslaget til et særskilt terrorforsett i første ledd er imidlertid problematisk, idet en tøyser definisjonen for langt ut i gråsonene. Bokstav a kan omfatte en del sabotasjer, for eksempel såkalt cyberterrorisme. I realiteten vil det ofte være tale om sabotasje, selv om handlingene unntaksvis kan være terrorhandlinger dersom for eksempel et fly krasjer som resultat av handlingene. Bokstav c kan omfatte opptøyer ved toppmøter tilsvarende opptøyene ved toppmøtet i Gøteborg, der EU nesten ble forhindret fra å gjennomføre møtet. Selv om det er kriminelle handlinger, er det sterkt misvisende å kalle dette terrorisme.

I den etterfølgende debatt fremhevet Bjørge at terrorisme ikke skal dekke alle illegitime handlinger. Terrorister bruker fryktskaping instrumentelt, og dersom frykt ikke er tilsiktet, er det ikke nødvendigvis tale om terrorisme.

Det er videre problematisk at USA ensidig fokuserer på å knuse terrorismen, fremfor å se på dens årsaker. USAs reaksjoner kan produsere mer terrorisme, mens Europa noe tydeligere ser denne dimensjon.

3 Verden etter 11. september: Tre innlegg

3.1 "Bush doktrinen" og verden etter 11. september – noen betraktninger

Av Nils Butenschøn, Direktør for Menneskerettigheter, UiO

Formålet med innlegget er å gi en grov skisse ved å fremstille ett perspektiv ved "verden etter 11. september".

Menneskerettighetene er satt på prøve etter 11. september. I tiden etter avslutningen av den kalde krigen er menneskerettighetene kanskje det eneste felles normative multiplum som stater og organisasjoner kan diskutere på grunnlag av. To doktriner kan ha betydning i forhold til dette. Den første er den noe spesielle fortolkning av Muhammeds doktrine. Den andre er "Bush-doktrinen", en revolusjonær doktrine som er tema for dette innlegget.

Grunnlaget for innlegget er ekstrakt av Bush' taler etter 11. september. Bush-doktrinen essens er krigen mot terrorisme, som er rettet mot enhver rundt i verden som kan tenkes å ville ramme USA, og mot enhver stat som beskytter slike grupper. I terrorbekjempelsen vil stater kunne få støtte fra USA, direkte eller indirekte og åpent eller skjult, som ledd i koalisjonsbygging. Eksempel er Filippinene, Yemen og Israel.

Er doktrinen revolusjonær? Dens visjon er å frigjøre verden fra ondskap som hindrer "oss siviliserte" i å leve et fritt liv, og visjonen kan sammenlignes med visjonen til kommunismen. Visjonen er endimensjonal, idet internasjonal politikk blir redusert til kun å gjelde krigen mot terrorisme. Hva skjer det da med andre hensyn i internasjonal politikk? Det oppstilles videre et krav om absolutt lojalitet, idet man enten må være for eller mot – det er ikke rom for mellomstandpunkter. Identifiseringen av fienden blir opportunistisk, siden det er USA som peker ut hvilke ondskapsfulle krefter som skal utslettes. Og fienden skal knuses, man kan ikke inngå forlik med ondskapen. Således innebærer doktrinen, i likhet med en del andre revolusjonære doktriner, absoluttering av et uklart mål. Man kan derfor spørre: hvem eller hva skal utryddes, og når er målet oppnådd? I denne

forbindelse vises til Bjørgos presentasjon av terrorisme som et vanskelig fenomen å definere.

I forholdt til menneskerettighetene er det foruroligende med slik tenking og operasjonalisering av uklare mål. Det følger logisk av det foregående at menneskerettighetsforpliktelsene kommer i annen rekke. USA viser liten vilje til å følge folkerettslige forpliktelser, se for eksempel behandlingen av fanger tatt i Afghanistan. Unilateralismen får således en ny giv med et moralsk patos i bakgrunnen.

Er dette likevel farlig, og er denne form for politisk retorikk fra USA problematisk? I den amerikanske administrasjon er holdningen ikke nødvendigvis entydig, men de med mest krigsvilje har vel hatt overtaket. Bush-doktrinen er farlig av tre grunner. For det første er USA den fullstendig dominerende militærmakt, og risikoen ved å føre krig er svært liten. Riktignok falt noen amerikanske soldater i bakkekrigen i Afghanistan, men tapene er svært beskjedne i forhold til USAs militære investeringer, og man er villig til å tåle tapene i amerikansk opposisjon. For det annet har USA kunnet mobilisere entydig moralsk støtte, blant annet i form av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001). Resolusjonen har avgrensninger som er problematiske, og en kan spørre om resolusjonen nærmest oppfattes om en *carte blanche* til å handle mot terrorister. For det tredje gir Bush-doktrinen dekke for eller støtte til alle autoritære eller diktatoriske regimer til å bekjempe egne opposisjonelle med nærmest ubegrenset statsmakt. Her ligger en mulighet for mange stater til å hevde at sikkerhetsrådsresolusjonen setter menneskerettigheter til side, med andre ord at resolusjonen gir grunnlag for å fravike menneskerettighetene (derogasjon). Et slikt synspunkt kommer frem i høringsnotatet fra Justisdepartementet om forslag til lovtiltak mot terrorhandlinger. Imidlertid innebærer et slikt synspunkt at statsmakten gir seg selv "licence to kill" ut over det akseptable som kan ledes ut av jus cogens²-betraktninger. Disse tre grunnene støtter opp om Bush' oppfatning av USAs moralske og politiske rett til å bekjempe terrorisme og at bare USA på en effektiv måte kan rette anslag mot "ondskapen i verden", dog med mulig støtte fra Storbritannia. USA ønsker å føre krigen mot terror på egen hånd og på egne premisser.

Bush-doktrinen er ikke bare problematisk for menneskerettighetene, men også for internasjonal politikk. Man kunne håpet på annet grunnlag for sivilisert opptreden fra stater enn et premiss basert på kampen mot terrorisme.

3.2 Videre betraktninger om doktoriner og modeller

Av Nils Morten Udgaard, Utenriksredaktør, Aftenposten

² Prinsipper som utgjør ufravikelige normer i internasjonal rett

Kampen for menneskerettigheter er et sivilisasjonsprosjekt, og der har Butenschøn et poeng. Man kommer imidlertid helt galt ut dersom man legger til side én revolusjonær doktrine, nemlig jihads doktrine. Hva gjelder menneskerettigheter har man også rett til å ikke bli drept i terrorhandlinger, og dette poeng er ikke nok fremhevet av Butenschøn. Amerikanernes svar er uavhengig av akademiske svar. Man må innse at amerikanerne ser på seg selv som en krigførende nasjon og at det er nødvendig å også fokusere på de som står bak gjerningsmennene. Mellomstandpunkter er vanskelig dersom man skal nå målet, nemlig å bekjempe terror. Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 hjemler USAs aksjoner som selvforsvar. Dette står imidlertid ikke i veien for at man bruker hensiktsmessige metoder og at det blir tatt hensyn til menneskerettighetene.

Hvilke virkninger har 11. september hatt for USA? Tre forhold berøres her: For det første kan USA, som Butenschøn påpeker, føre tilnærmet risikofrie kriger. For det annet har politikken etter 11. september virket som en støtte til stater monopol på makt. Dette er riktig, fordi ikke-statlige grupper har fritt spillerom i sammenfalte stater. Man må insistere på at stater må ha kontroll over eget territorium, og at andre stater kan gå inn i stater som ikke har slik kontroll. Hvilken internasjonal orden bør så etterstrebtes, og hvilken rolle bør USA ha i den forbindelse? Etter den kalde krigen har USA en militærpolitikk med et atskillig høyere investeringsnivå enn i Europa. USA bruker blant annet tre ganger så mye penger per soldat som Europa gjør og har også en egen antiterrorgren, skreddersydd til konkrete operasjoner. I Europa har forsvaret derimot mest en symbol- og suverenitetsfunksjon, og ikke så mye en militær funksjon. Militært er således USA mer dominerende enn noen gang, til tross for at Europa har nærmet seg USA på det økonomiske området. Den økonomiske fremgangen er imidlertid ikke transformert i tilsvarende økning av den militære handleevne. For det tredje forholder land etter land seg til USA på en helt annen måte enn før. Eksempelvis legger India og Kina seg mye nærmere USAs politikk enn tidligere. Hvorfor er det slik? Her nevnes tre mulige motiv: Man ønsker å bekjempe terror, og man ønsker samtidig å være "i le av" den store makt. Endelig har det en sivilisatorisk effekt, idet den internasjonale orden USA står for, er i pakt med India og Kinas egeninteresse.

Hvilke virkninger har 11. september for Europa? Fremskritt i politisamarbeidet har ikke fått tilsvarende utslag i samarbeid om militære oppgaver, og man konsentrerer seg om fredsbevarende fremfor fredsopprettende operasjoner. Samtidig er NATOs rolle endret mer i retning av OSSEs rolle. Det politiske samarbeidet er mest fremtredende, og det militære samarbeidet skjer mest bilateralt.

Hvilken internasjonal orden får vi i tiden som kommer? Tre modeller kan være sannsynlige: Én er amerikansk hegemoni, hvilket innebærer at USA blir enda tydeligere. Alternativt kan man tenke seg et multilateralt system, der USA lar seg båndlegge av blant annet traktater og domstoler, mens motytelsen blir politisk

støtte til USA. Endelig kan man tenke seg en maktbalanse. Spørsmålet er imidlertid hva som skal være motvekten. EU er snarere en "medmakt" enn en "motmakt", idet EUs interesser ofte vil være sammenfallende med USAs interesser. Som en mulig motmakt på sikt kan man imidlertid ikke avskrive Kina.

3.3 Terror og verdier

Av Espen Barth Eide, Forsker, NUPI

Tradisjonelle vestlige verdier står sterkere enn noensinne. Frem til 1989 var det konkurranse mellom to sterke system, som begge var noenlunde symmetriske med hensyn til politikk og økonomi. Nå er det en liberal orden, først og fremst styrt av hegemonen USA. Dette kan utgjøre kimen til den viktigste debatten i internasjonal politikk i vår tid. I kampen mellom "MacWorld" og "Jihad" er det ingen tvil om at "MacWorld" vil vinne. Imidlertid kan en seier likevel bryte ned den liberale orden.

Etter 11. september 2001 er bevegelsen i retning unilateralisme forsterket. Samtidig er forholdet mellom stater i verden bedre enn på lenge, og en ser nesten ikke kamper på slagmarken lenger. Kampene mellom Etiopia og Eritrea er nærmest unntaket som bekrefter regelen. Helt annerledes er eksempelvis konflikten i Kongo, idet konflikten i liten grad er preget av forholdet mellom stater. Opptil ti land er her direkte eller indirekte involvert i en konflikt som er totalt ulik "den ordnede konflikt". Eksempelet illustrerer en retur til det normale for området langt unna den liberale orden etter en unntakstilstand som har vart noen hundre år.

Flere stater har brutt sammen, og verdenskartene lyver. Økende problemer er knyttet til sorte hull i statssystemet. Dette gir opphav til blant annet terror, organisert kriminalitet, narkotikasmugling og illegal utnyttning av naturressurser, som kan gi grunnlag for kaos-økonomi. Særlig i de siste ti år har man sett en utvikling i denne retning. USAs tanke om å gjøre noe med Somalia på starten av nittitallet var kanskje likevel ikke problematisk, selv om prosjektet i seg selv ikke var vellykket. For hvem skal beskytte menneskerettighetene i slike statsløse samfunn? Statsløse samfunn undergraver også handelssystemet, som trenger visse kjøreregler. Samtidig er forestillingen om den territorielle avstand endret, slik at spørsmålet om sikkerhet blir et globalt spørsmål.

Således kan man se en retur til en realpolitisk hovedstrømning. I en historisk ramme bemerkes at Napoleons opprør førte til reaksjoner fra stater i retning av å beskytte seg selv. En av tankene bak FN og KSSE var at bestående stater skulle fortsette å bestå. Nærmere vår tid aksepterte flere og flere opprør og utbryterrepublikker, som i for eksempel Indonesia og Jugoslavia. Nå synes fokus mer på de bestående stater igjen. Man kan spørre om USA deler Russlands holdning om at muslimer i visse tilfeller kan utgjøre en trussel mot statsmakten – dog uten dermed å godta Russlands aksjoner i Tsjetsjenia.

Ved en analyse av USAs handlinger etter 11. september må diplomatiet fremheves. Uten et målrettet diplomati mot for eksempel Pakistan og Kina ville det vært vanskeligere å nå målet man oppnådde, nemlig å fjerne Taliban og Al Qaida.

Det er på sin plass å påpeke at USA som hegemon har bygget opp verdensordenen etter 1945. Dette gjelder blant annet FN, internasjonale finansielle instrumenter, integrering av Europa og avkolonialiseringen. Dette er den tradisjonelle, amerikanske holdningen til den øvrige verden. Spørsmålet nå er om dagens amerikanske holdning låser oss.

EU har ved flere anledninger fremført kritikk mot den amerikanske holdning. Kanskje vil man få to samarbeidende tyngdepunkter med USA, nemlig EU og Kina. Bør Europa gjøre som USA? Det er ikke gitt, idet de europeiske interesser kan avvike fra de amerikanske.

Som en oppsummering kan det sies at det er viktig å erkjenne at hegemonen må bruke makt og vise seg som effektiv. Imidlertid er det viktig at en hegemon i en liberal orden setter en standard og gir en viss normering, hvilket inkluderer behandlingen av fanger tatt i Afghanistan.

Debatt

Nils Morten Udgaard bemerket i debatten at Europa er en annenrangs makt som alltid slenger etter USA. Det er en lite reell arbeidsdeling, idet amerikanerne selv "ordner opp", i pakt med den liberale orden.

Espen Barth Eide var et stykke på vei enig, men mente det likevel er en kime til også noe annet enn underordning fra europeisk side. I Iran gjør europeerne forsøk på å ta ledelsen med en politikk som er ulik USAs. Videre er EU inne i Korea etter at USA abdiserte fra foreningsforsøkene i landet da Bush ble president. Således viser Europa økende globalt ansvar. I den sammenheng nevnes også Europas arbeid i Øst-Europa og Nord-Afrika. En ser her kanskje konturene av økonomiske og politiske virkemidler fremfor militære. USA er imidlertid fortsatt suverenen. Dets rolle er, som Carl Schmitt påpekte, å utpeke fienden, og det er ikke så viktig hvem som pekes ut. Fiendebildet synes nå endret fra diffuse terrorist-nettverk i Tyskland, Miami og Torabora-fjellene til "verstingstatene" Irak, Iran og Nord-Korea. For USA ville fiendebildet fra i høst ikke være heldig på sikt. Det var ikke heldig for USA å velge muslimske fundamentalister som allierte i Afganistan, siden de viste seg å være ikke bare anti-kommunistiske, men også anti-vestlige. Således kan USA ha bidratt til, og bidrar fremdeles til, å styrke autoritære regimer og terrorismens årsaker. Samtidig må en forholde seg til denne motstand mot den liberale orden, en

motstand som ikke bare er produsert av USA. Det kan spørres om statslogikken representerer et problem. Motsatt kan det spørres om menneskerettighetsmiljøet, også i Norge, kan ha bidratt til selv å undergrave menneskerettighetene ved å støtte ikke-statlige aktører i opprør mot stater. Dette henger sammen med det store og vanskelige spørsmål om hvilke rettigheter og plikter individer og andre ikke-statlige aktører skal ha. Statssuvereniteten er imidlertid endret i vår tid, siden man ser at den westfaliske modellen skaper mange problemer.

Nils Butenschøn var ikke tilstede under denne debatten.

4 Konsekvenser for ytringsfrihet: To innlegg

4.1 Terrorbekjempelse og ytringsfrihet

Av Nanzeen Khan, Journalist, NTB

Etter 11. september kan en spørre om retorikken fra den kalde krigen brukes igjen, ved å overdrive faren for nye terrorhandlinger. USA etter 11. september ser ut til å føle seg sårbart og følger nøye med på alle stater som kan være en smule farlige for landet. Samtidig er det en tendens til at internasjonalt samarbeid erstattes av USAs unilateralisme. Irak, Iran og Nord-Korea er av USA definert som "ondskapens akse", mens det er skepsis internasjonalt til om for eksempel et angrep på Irak er et riktig virkemiddel i terrorbekjempelsen. En kan spørre om kampen mot terror etter 11. september gjør verden tryggere for alle. Terrorbekjempelsen skaper mange utfordringer, ikke minst i forhold til ytringsfrihet.

Fienden er tydelig definert etter 11. september, og flere statsledere har forsøkt å dempe inntrykket av at vi nå står overfor en "sivilisasjonskrig". Flere har imidlertid forsøkt å begrense TV-kanalen Al Jazeera's muligheter til å sende innslag med bin Laden, med henvisning til fare for skjulte meldinger til hans tilhengere. USAs utenriksminister Colin Powell har uttrykt skepsis til Al Jazeera, siden kanalen fremmer anti-amerikanske holdninger.

Store krav til journalister reises etter 11. september, inkludert krav om en øket forståelse av internasjonale konflikter og skjulte agendaer. Videre kan presset på journalister øke, ikke minst fordi Bush har uttalt at en enten er "med oss" eller "mot oss".

I andre sammenhenger har terrorbekjempelsen gitt seg utslag i nedleggelse av internettportaler som inneholder negativ omtale av Bush eller positiv omtale av

bin Laden. I det amerikanske skolevesen har en sensurert bruk av t-skjorter med "uheldig tekst".

For øvrig nevnes at per dags dato er cirka 1000 arabere, de fleste muslimer, internert i USA, arrestert for brudd på USAs immigrasjonslover. I Storbritannia har MI5 nå rett til å internere folk på grunnlag av mistanke om brudd på landets nye terrorlover. Begge eksemplene kan skape problemer i forhold til retten til ytringsfrihet.

I dilemmaet mellom sikkerhet og frihet kan man i verste fall ende opp i en situasjon der individer har like få rettigheter som i statene man ønsker å bekjempe.

4.2 Den globale kampen om medias rettigheter

Av Rune Ottosen, Forsker, JBI, Høyskolen i Oslo

Jeg vil først uttrykke enighet når det gjelder mange av Khans oppfatninger. Det er forståelig at det skjer uforutsette ting etter 11. september. Imidlertid er det ikke forståelig om man i lovgivning eller faktisk handling forsøker å oppnå global sensur. Ett problem er Bush' tale 20. september 2001, der han uttrykker at man enten er "med oss" eller "mot oss". Dette viser en manglende evne til å orientere seg i verden. Nettopp i en slik situasjon, der man selv blir satt på prøve, er det viktig å bevare de liberale verdiene. I sterk kontrast til dette vises til at to amerikanske journalister som kritiserte Bush, ble avskjediget. Er dette en form for selvsensur? Og hvilken rolle får media som aktør når store amerikanske flagg henges opp bak nyhetsoppleseren? Paradokset er at nettopp i en slik situasjon vi nå er inne i, er det viktigere enn noensinne å stille kritiske spørsmål.

En kan spørre om hensikten heller middelet. I februar 2002 ble det avslørt at det var opprettet et statlig amerikansk kontor med det formål å spre tilnærmede usannheter. Etter avsløringen ble imidlertid kontoret stengt.

Organisasjonen "Reportere uten grenser", som er basert i Paris, besøkte USA i oktober 2001. I deres rapport dokumenteres en rekke utfordringer mot liberale verdier. For eksempel har myndighetene gått inn i internettportal-selskaper og installert søkemotorer som blant annet kan søke på ord som "Allah", slik at de kan kartlegge e-postkommunikasjon. Videre peker rapporten på at enkelte fotografer ble internert like etter angrepene 11. september – særlig etter at nasjonalgarden overtok området rundt det tidligere World Trade Center.

Således kan det skje inngripen i journalistikken, både direkte og indirekte. Direkte inngripen skjedde for eksempel ved at et intervju med Taliban ble nektet vist – senere ble en redigert versjon sendt. I et dekret utstedt i CNN uttales at

reporterne alltid skal minne om "at terroristene selv er skyldige i bombingene" ved all omtale av USAs aksjoner i Afghanistan. Det kan derfor bli tale om en omfattende sensur. Problematisk var det at ledende mediebedrifter kunne bli orientert om USAs aksjoner i Afghanistan to dager før aksjonene startet, på vilkår av at informasjonen først ble offentliggjort etter starttidspunktet. Mediebedrifter som slik står til disposisjon for myndighetene kan bidra til at grensene mellom medias rolle som aktør og observatør blir enda mer uklar. Hva gjelder Al Jazeera vises til Khans innlegg, selv om det faktisk var enda verre enn hun fremstilte: I forsøket på global mediesensur gikk man rett på myndighetene i Qatar. Forsøket på å stoppe Al Jazeera's sendinger kan sammenlignes med Sovjetunionens forsøk under den kalde krigen på å få stoppet visse typer "uheldige" sendinger. Hva gjelder Al Jazeera kan en spørre om det var tilfeldig at dets kontor i Kabul ble bombet samme dag som BBC gjenåpnet sine kontorer i byen. Kanskje kan en sammenligne hendelsen med bombingene av en serbisk fjernsynsstasjon i forbindelse med militæraksjonene i Kosovo 1999.

Hva gjelder folkeretten nevnes at bare krigskorrespondenter er beskyttet.

Etter dette kan det stå om en global kamp om medias rettigheter. Mange har grunn til å kjenne ubehag dersom man bare hører Vestens stemme i deknningen av "virkeligheten". I USA er det imidlertid allerede samlet inn fire milliarder kroner til en konkurrent til Al Jazeera: en arabisktalende, amerikansk-kontrollert TV-stasjon.

Debatt

Gunnar Karlsen hevdet at media er beskyttet etter folkeretten dersom det ikke er militære formål knyttet til den respektive institusjon. I Rwanda var det eksempel på at media var et mellomledd mellom de som planla og de som utførte folkemordet. Her ville det gjeldende media ikke være beskyttet, siden det hadde en direkte funksjon i en kommandolinje.

Nazneen Khan mente norsk media i for stor grad har gått med på den amerikanske begrepsbruken og fremhevet at det er viktig å være dristig, søke kilder og finne alternative vinklinger. I den forbindelse må det også spørres: Hvem er journalistene, og hvilken bakgrunn har de?

Rune Ottosen uttalte at under annen verdenskrig var mange norske journalister i større eller mindre grad aktører på den norske regjeringens side. Situasjonen i dag er imidlertid svært forskjellig, og en slik forbindelse kunne ikke forsvares i dag. Således er det kanskje uheldige at det er en viss forbindelse mellom forsvaret og journalister i form av personer som er inne til førstegangstjeneste.

5 Konsekvenser for rettssikkerhet: Innledning, innlegg og debatt

Terrorlover er vedtatt i blant annet USA og Storbritannia, og forslag til terrorlov er altså på trappene i Norge. I den forbindelse er det nærliggende å spørre: Kan en slik sikkerhetsrådsresolusjon sette til side menneskerettighetene?

5.1 Tiltak for å bekjempe terrorisme

Av Jørn Holme, Statssekretær, Justisdepartementet

Hurtige og strenge tiltak er nødvendig for å bekjempe terrorisme. Tiltakene kan imidlertid innføres for raskt, og det er bra det ikke ble fremmet noe forslag for Stortinget så tidlig som senhøsten 2001. I høringsrunden til forslag til lovtiltak mot terrorhandlinger har Justisdepartementet mottatt en rekke høringsuttalelser. Institutt for menneskerettigheter har gjort et særdeles grundig arbeid, og også andre høringsuttalelser er gode. Etter høringsrunden har også Helsingforskomitten gitt nyttige innspill.

Terrorbekjempelse må skje gjennom internasjonalt samarbeid, men det må også skje på en nasjonal måte. I høringsnotatet fra Justisdepartementet ble det tatt hensyn til nasjonale behov, men forslaget ville neppe blitt fremmet uten sikkerhetsrådsresolusjonen. Av høringsinstanser mener blant annet Riksadvokaten at det ikke er noe internrettslig behov for en terrorbestemmelse. Imidlertid er det internasjonale aspektet det viktige for Justisdepartementets utkast til terrorlov. Det registreres videre at EUs rammedefinisjon ikke passer så godt for norske forhold og nevnes at det er opp til det enkelte land, også i EU, å definere terror.

Hva er terror? Terror er de verste og mest grusomme, allerede kriminaliserte handlinger. I tillegg kreves at det utvises et bestemt terrorforsett. Forsettet kan være å endre maktstrukturer eller infrastrukturer, og strafferammen på 21 år forutsettes lett å bli nådd.

Frigjøringsbevegelser er imidlertid viktig for fred og demokrati, og slike bevegelser skal etter Justisdepartementets oppfatning aldri anses som terrororganisasjoner. For eksempel er ikke pengebud til ANC omfattet av terrordefinisjonen, og heller ikke støtte til organisasjoner i Jugoslavia. Videre er intensjonen ikke å omfatte en folkelig demonstrasjon som får voldelig utløp. En stram definisjon, med visse prinsipper, er viktig for å bekjempe terrorisme uten samtidig å krenke menneskerettighetene.

Med henvisning til sikkerhetsrådsresolusjon 1373 mener imidlertid Justisdepartementet det er behov for en definisjon av terror. I den forbindelse

vises til at noen land har gått svært langt i sine definisjoner, imidlertid uten at jeg vil kritisere disse landene.

Justisdepartementet foreslår at forberedelseshandlinger omfattes av terrordefinisjonen. Allerede i dag er imidlertid forberedelse i visse henseender straffbart.

Hva skjer ved motstrid mellom en sikkerhetsrådsresolusjon og menneskerettighetene? Justisdepartementet legger fram en proposisjon for Stortinget der dette motsetningsforholdet ikke er problematisert fordi man anser forslaget for å være i samsvar med menneskerettighetene.

Hva gjelder romavlytting er dette ikke foreslått av Justisdepartementet, men spørsmålet vurderes av et utvalg. Imidlertid kan det allerede nå være flertall på Stortinget for å godkjenne slike metoder. Justisdepartementet foreslår ikke nye regler for varetekt og internering, idet forslaget er særdeles begrenset. Litt på vegne av et annet departementet [kommunaldepartementet] nevnes at forslaget om utlevering vil bli grundigere vurdert. Regjeringen vil ta kritikk som har kommet frem, grundig på alvor.

Terrorbekjempelse er også bekjempelse av angrep på menneskerettigheter. I vår tid er det ingen klar skillelinje mellom terrorisme og annen internasjonal organisert kriminalitet. Begge typer er for eksempel avhengige av finansielle muskler og internasjonale nettverk. Bekjempelse av hvitvasking av penger er svært viktig, noe også USA etter 11. september er klart med på. Et av de største problemer i verden i dag er 30-40 mindre stater som er mer eller mindre fristeder for andres penger. Hva gjelder Norges arbeid mot hvitvasking av penger ser Justisdepartementet med forventning frem til Eva Jolys tiltreden i mai 2002.

5.2 Sikkerhetsresolusjoner og menneskerettigheter

Av Gunnar Karlsen, Helsingforskomiteen

Signalene fra statssekretæren er delvis "søt musikk" for menneskerettighets-ører, men vi vil avvente og se det konkrete forslaget fra Justisdepartementet.

Menneskerettighetsspørsmålet er viktig både i Norge og internasjonalt. Hva gjelder utleveringsspørsmålet fremheves at det aldri må skje når det er fare for dødsstraff eller tortur.

Menneskerettigheter bør være kriterier ved ny lovgivning i tre henseender: For det første skal terrorlovgivning ikke bidra til å legitimere lovgivning i land som bryter med menneskerettighetene, som for eksempel Tyrkia, hvor organisasjoner undertrykkes. Av denne grunn er vi imot en egen straffebestemmelse mot terrorisme i norsk rett. Dersom det likevel innføres en slik bestemmelse, er det

viktig at denne bare omfatter *internasjonal* terrorisme for å begrense faren for misbruk i forhold til hjemlig politisk opposisjon.

For det annet skal en ikke svekke rettssikkerheten og forbudet mot diskriminering i norske myndigheters maktutøvelse, og det er litt tidlig å si at ingen av Justisdepartementets forslag strider mot menneskerettighetene.

For det tredje må forslaget være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. Det er ikke riktig som Justisdepartementet hevder, at "ved motstrid mellom de forpliktelser som følger av Sikkerhetsrådets resolusjoner og andre folkerettslige forpliktelser (herunder EMK), går resolusjonsforpliktelsene foran" (høringsnotatet side 25). Sikkerhetsrådets virksomhet er forankret i FN-pakten, som pålegger FN og medlemsstatene "å fremme og oppmuntre respekt for menneskerettighetene". Dernest er grunnleggende menneskerettigheter en del av jus cogens. Jus cogens er rettsnormer som har en høyere rang enn andre internasjonale normer og som begrenser statenes handleevne på samme måte som grunnloven begrenser lovgivningen. Den internasjonale domstolen i Haag har slått fast at jus cogens blant annet omfatter forbud mot angrepskrig, folkemord og brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Således kan Helsingforskomiteen ikke være enig i Justisdepartementets tolkning om at FN-paktens artikkel 103 hjemler at Sikkerhetsrådet kan fravike menneskerettighetene.

For øvrig uttrykkes enighet med Riksadvokaten i at det ikke er noe internrettslig behov for en egen straffebestemmelse mot terrorisme. Gjennomføringen av menneskerettighetene har tradisjonelt bestått i å konstatere normharmoni. Således er det heller ikke nødvendig å definere terror etter sikkerhetsrådsresolusjonen. I stedet kan en innføre tilleggsbestemmelser med forbud mot finansiering av straffbare handlinger der forbud mot medvirkning etter dagens lovgivning ikke rammer finansiering.

På denne måten vil internasjonale forpliktelser kunne gjennomføres uten at en innfører en definisjon som vil kunne ramme for vidt. Justisdepartementet frykter at Norge vil bli et attraktivt tilholdssted for terrorister hvis norsk lovgivning er mildere enn i andre land. Men vi argumenterer ikke for en mild lovgivning, men for en lovgivning som rammer presist.

5.3 Psykologi og terror

Av Nora Sveaass, Generalsekretær, ISHHR

Formålet med innlegget er å illustrere enkelte psykologiske aspekter ved terrorisme med særlig fokus på prosesser i kjølvannet av terrorhandlinger. Jeg vil også reise spørsmålet om tiltak og strategier med formål både å normalisere en

situasjon og forhindre eller motvirke ytterligere angrep også kan bidra til å skape usikkerhet og uforutsigbarhet.

Kjernen i bruk av terror illustreres med det kinesiske uttrykket om å "drepe én, men skremme ti tusen". Terrorisme er det politiske våpen som kanskje i sterkeste grad benytter seg av psykologiske virkemidler, både når det gjelder statsterrorisme og annen terrorisme. Hensikten er så skape angst og frykt og dersom psykologiske reaksjoner som frykt og avmakt ikke mobiliseres, vil handlingene kunne beskrives som ren sabotasje eller fysisk destruksjon.

Terror fører til utrygghet, tap, hjelpeløshet, forvirring og meningsløshet. Når det gjelder effekten av terror på mennesker kan det vises til studier fra land med statsterror, særlig i Latin-Amerika, og til flere undersøkelser av mennesker som har vært gisler, fanger i konsentrasjonsleiere og lignende. Derimot finnes det få studier av virkninger på folks generelle og vanlige liv når disse befinner seg langt unna terrorhandlingene.

Terrorhandlingene 11. september har gjort det tydelig at terror virker sterkt inn på dagliglivet til folk, selv om de ikke er direkte rammet. Over hele verden reises det mindre med fly, mennesker synes å prioritere andre ting enn tidligere – og det generelle angstnivået ser ut til å være stigende mange steder. Det kan se ut som om folk er blitt reddere enn før denne dato.

Mens statsterror ofte preges av det jeg vil kalle systematisk nedbryting av mening og sammenheng, vil terrorhandlingene av det vi så i fjor bære preg av å være brå og plutselige, der målet vil være en blanding av tilfeldig og ikke tilfeldig. Men effekten av begge strategier har det til felles at det skapes en situasjon preget av uforutsigbarhet, mangel på kontroll, en total utrygghet for volden kan virke så tilfeldig, en konstant beredskapsposisjon enten fordi en føler seg overvåket og truet og en mistillit til verden og menneskene rundt – det som var trygt brytes ned – det som var forutsigbart og oversiktlig gjøres kaotisk og uoversiktlig. Det som var preget av styring og egenkontroll gjøres til områder for avmakt, hjelpeløshet og også apati. Der det var tillit og relasjon blir det mistillit, mistenksomhet og marginalisering.

Den engelske sosiologen Peter Mariss (1992) har sagt at et samfunn som gir mennesker optimale betingelser er et samfunn som tillater organisering av mening, som tillater at bånd knyttes mellom mennesker, som har en viss forutsigbarhet og som reduserer usikkerhet. Det er nettopp dette som altså blir brutt systematisk ned ved terrorhandlingene.

På det internasjonale nivå har det vært et behov for å handle, og det vises til tidligere innlegg på dette seminar om blant annet hensynet til rettssikkerhet og ytringsfrihet. Det har vært viktig for politiske ledere å vise handlekraft og gjengjeldelser. Samtidig har det vært viktig for folk flest å utforme strategier for å komme videre, gjenskape en slags balanse og forståelse av det som skjer. Det vil

si komme mest mulig tilbake til det normale liv. På det psykologiske nivået vil en kunne se et ganske variert mønster – alt fra unngåelse av det man tror kan være farlig, en mengde forholdsregler, tilbaketrekning og mistenkeliggjøring av andre – ja helt frem til paranoide forestillinger. Men også de mer utagerende formene for å skape en slags normalitet er beskrevet, som for eksempel aggressive reaksjoner, mennesker gjøres til syndebukker og hele grupper marginaliseres. Hevn eller krav om juridiske tiltak rettet mot enkelte og stor mistenksomhet overfor dem utenfor egen krets vil fort få grobunn i en slik situasjon.

Dette danner en god del av bakgrunnen for at mange innen helsefagene har engasjert seg aktivt i arbeide med mennesker utsatt for terror, både direkte og indirekte. På den ene siden trenges tiltak som aktivt hindrer overgrep og overtramp i den hensikt å gjenskape en slags normalitet. Og da vil politiske tiltak utgjøre en del av dette – men viktig er det også å få mennesker i tale, mobilisere alternative forståelsesmåter når det gjelder det som skjer, slik at nye onde sirkler og fiendebilder skal utvikle seg.

På et individuelt psykologisk plan blir mennesker som rammes av terror – og det gjelder både de som var mer direkte involvert og de som opplevde det på avstand men ble preget av det – oppfordret til å gjenoppta det vanlige liv så fort som mulig – arbeid, aktivitet osv. På et makroplan må det være tilsvarende viktig at vanlige rettsprinsipper ikke settes til side og at gjengjeldelseskrig eller unntaksregler blir til normen. Det må skapes rom for menneskerettighetene og en plass til å forstå de forhold som kan lede til terror. Sikkerhetstiltak og forsøk på å gjenskape likevekt må ikke bidra til nye voldsspiraler og hatbølger, eller selv være med å skape ny usikkerhet.

Debatt

Tore Bjørge reiste spørsmål om hvor egnet terrorisme-begrepet er i en juridisk sammenheng, idet anvendelse av begrepet alltid vil innebære en vurdering av politisk legitimitet. En kan spørre om begrepet terrorisme kunne brukes om for eksempel ANC. Også i forhold til PLO kan begrepet være problematisk. Begge er eksempler på at man i definisjonen bør holde seg til terrorhandlingen, og utelukke formålet med handlingen. Etter 11. september er tendensen at myndighetene treffer veldig raske beslutninger, som fører med seg problemer en helst skulle vært foruten.

Knut Kallerud (førstestatsadvokat hos Riksadvokaten) repliserte til Holmes kommentar om Riksadvokatens høringsuttalelse. I høringsuttalelsen påpekes blant annet at det ikke er noe internrettslig behov for en norsk terrorbestemmelse. Bakgrunnen for bemerkningen i høringsuttalelsen var at Justisdepartementet opprinnelig også henviste til internrettslige argumenter for å innføre en terrorbestemmelse. Det registreres nå at Justisdepartementet ikke lenger finner et internrettslig behov for en definisjon av terrorhandlinger i norsk straffelov. Etter Riksadvokatens oppfatning er det å definere terror i en

straffebestemmelse tilnærmet "mission impossible", og det er heller ikke nødvendig etter sikkerhetsrådsresolusjonen. En bør heller konstatere normharmoni, og eventuelt endre noen regler der det er nødvendig, fremfor å gjennomføre dyptfavnende endringer. Den underliggende problemstilling for regjeringen er nok snarere av utenrikspolitisk enn av folkerettslig art. Dette har Riksadvokaten av åpenbare grunner ikke gått inn på i sitt høringsnotat. Imidlertid fremheves at en ikke bør drive utenrikspolitikk med internrettslige reguleringer.

Jørn Holme uttalte at saken helt klart også har en utenrikspolitisk side. I tiden som kommer vil det videre komme flere konvensjoner mot terrorisme. Justisdepartementet er ikke bekymret for at terrorbestemmelsen er for omfattende, siden det skal mye til for å oppfylle terrorforsettet, i tillegg til at beviskravene er strenge.

Gunnar Karlsen uttrykte at sikkerhetsrådsresolusjonen må følges opp, men uten at man kommer i konflikt med for eksempel forbud mot utlevering til land hvor den utleverte risikerer dødsstraff eller tortur. I den forbindelse viste han til komiteen opprettet av FNs høykommisær for menneskerettigheter (UNHCHR), som skal sikre at sikkerhetsrådsresolusjonen blir gjennomført på en betryggende måte i forhold til menneskerettighetene. Selv om det er nødvendig med streng lovgivning mot terror, er det viktig at terrorkonvensjonene det nå forhandles om, ikke blir for vidtrekkende.

Nora Sveaass uttrykte enighet med Karlsen i at det er viktig at UNHCHR's komite bidrar til betryggende gjennomføring av sikkerhetsrådsresolusjon i forhold til menneskerettigheter. Det er videre vesentlig å unngå at man blir oppfattet som enten mot eller med USA.

6 utfordringer og tiltak

Ordstyrer reiste spørsmål om det er en oppkonstruert konflikt mellom sikkerhet og rettssikkerhet. Med bakgrunn i at enkelte hevder at menneskerettigheter er terroristenes beste allierte, spurte innleder hvordan menneskerettigheter heller kan være et verktøy i terrorbekjempelse.

6.1 Den liberale orden og menneskerettigheter

Av Gunnar Karlsen

Om den liberale orden kommenteres at menneskerettigheter er høyt oppe på agendaen etter slutten på den kalde krigen. Imidlertid gjelder ikke dette på langt nær alle stater, for eksempel Russland eller stater i Afrika. Diplomati er viktig,

og i europeisk sammenheng har for eksempel OSSE anvendt et utvidet sikkerhetsbegrep som består av tre søyler, nemlig én militær, én økonomisk og én politisk (inkludert menneskerettslige spørsmål).

Menneskerettigheter er et sentralt virkemiddel ved terrorbekjempelse. Terror har med menneskerettigheter å gjøre, blant annet i form av manglende demokratiutvikling i Midtøsten og store deler av Asia. Større påvirkning i riktig retning er nødvendig, blant annet i form av FN-arbeid. Problemene ble diskutert på mange konferanser på 90-tallet, men det er kommet mindre konkrete resultater av disse. Tiden er nå inne for et kvantehopp med hensyn til menneskerettigheter. Det er viktig at det er en reell vilje til dette, idet menneskerettighetspolitikken i dag ofte lider av doble standarder. Begrepet "menneskerettigheter" blir gjerne brukt på en lite konsekvent måte, og "vennligsinnete" stater i den forbindelse blir vurdert på en annen måte enn andre stater.

Terror utfordrer det internasjonale samfunn når det gjelder menneskerettigheter, og det er viktig å styrke internasjonal rett hva gjelder terrorbekjempelse. Utfordringen ved utarbeidelse av nye konvensjoner mot terror, herunder den kommende "comprehensive convention against terrorism", er å ta hensyn til menneskerettighetene.

7.2 Makt og av makt – et eksempel fra Sverige

Av Arne Ruth, Gjesteprofessor i journalistikk og ytringsfrihet, Institutt for medier og kommunikasjon

Før jul ble to personer i Sverige sendt tilbake til Egypt uten at advokat eller familie ble underrettet før utsendelse. Bakgrunnen var Bush' brev til EU om å avformalisere utlevering. Slik utsendelse har også skjedd fra andre EU-land, idet regjeringer har endret praksis uten parlamentsbeslutninger. Et problem i den forbindelse er at demokrati først og fremst eksisterer på nasjonalt nivå, og i mindre grad på høyere nivå.

Høsten 2001 besluttet svenske myndigheter å fryse økonomiske midler som tilhørte tre svensker med somalisk bakgrunn. Grunnlaget var først og fremst en liste over mistenkte utarbeidet av FNs sanksjons komité. Denne administrative beslutning i Sverige innebar blant annet at individene ikke kunne få sosialstøtte. En slik beslutning kan komme i konflikt med menneskerettighetene. Bevisene som var grunnlaget for oppføring på listen over mistenkte personer, ville ifølge svensk sikkerhetspoliti ikke holde i en rettssak.

Dette er et brutalt eksempel på at USA kan peke ut hvilke personer innenfor EU de ønsker, så lenge USA mistenker personene for å ha tilknytning til terrorhandlinger – og uten at USA nødvendigvis har beviser som ville holde i en rettssak. Således er dette også et eksempel på demokratiunderskuddet i EU.

Saken blir nå rettslig etterprøvd av Europadomstolen. Imidlertid er dette en langsom prosess som ikke kan løse svenskens nåværende situasjon. Det kan legges til at det ble satt i gang en kronerulling for å hjelpe. De som gir penger, kan imidlertid antakelig straffes for finansiering av terrorhandlinger.

Terrorister kan man ikke forhandle med, og i den sammenheng er jeg enig med Udgaard. Spørsmålet om terrorbekjempelse er imidlertid ikke bare absolutistisk, men også et spørsmål om politisk strategi. Bin Ladens utopi er en islamsk verden uten statsgrenser, og han ønsker en folkelig revolt mot dagens regimer. I Saudi-Arabia har for eksempel bin Laden mange tilhengere. Forholdene illustrerer hvor stor risikoen er om USA bare behandler spørsmålet om terrorbekjempelse som et militært prosjekt om enten å vinne eller tape.

7.3 Reproduksjon av terror eller bekjempelse?

Av Nils Butenschøn, Direktør for Institutt for Menneskerettigheter, UiO

Som Ruth påpeker er det antakelig ikke mulig å forhandle med bin Laden. Imidlertid har dette sammenheng med hvordan man forholder seg til befolkningen som bin Laden knytter til seg med sine formål. Dette gjelder ikke bare bombing eller nådeløse aksjoner mot Irak, eller Israels folkemord-taktikk overfor palestinerne. USA har gjennom årtier bygget opp en enorm frustrasjon mot Vesten, inkludert mot noe av det aller beste herfra, nemlig menneskerettighets-verdiene. Med en viss grad av selvkritikk, uten å inngå kompromiss med totalitarisme, ville man antakelig være kommet mye lengre enn doktrinen USA representerer. Det er skammelig at Vesten har lagt seg flat for denne revolusjonsdoktrinen.

Man må kunne ha to tanker i hodet samtidig: Selv om man ikke kan unnskyldte terrorhandlinger, må man ha den historiske innsikt og selvkritikk som gjør at man kan legge om politikken. Det er barnslig og latterlig å tro at man kan bekjempe terrorisme med militære aksjoner, som snarere kan reprodusere årsakene til terrorismen enn bekjempe den.

Hvilke tiltak skal vi iverksette for å vise våre egne politikere at det finnes andre måter å nærme seg disse spørsmålene på, måter som også ivaretar de grunnleggende verdier vi ønsker å slåss for? De grunnleggende utgangspunkter er at menneskerettigheter må forsvares nettopp etter 11. september, og menneskerettighetene må vise sin styrke. En må stå opp mot synspunktet om at en går terroristers ærend ved å forsvare menneskerettigheter. Tidvis må en utvise upopulære standpunkter. I Storbritannia gikk for eksempel Overhuset imot enkelte av terrorlovforslagene fra Underhuset. Hvordan kan en sikre innbyggerne mot terrorhandlinger og samtidig sikre deres rettigheter? En må unngå enkle løsninger, og menneskerettighetsmiljøet må i den forbindelse opptre konservativt

og slåss for menneskerettighetene. Vi må forklare folk om menneskerettighetsbestemmelsene, som er så fundamentalt viktige.

Ruth nevnte aksjoner mot svensker som ble sendt ut av Sverige. Det kan sammenlignes med en aksjon i Oslo oktober 2001 mot det somaliske miljø med henvisning til den provisoriske anordning vedtatt 5. oktober 2001. Det var imidlertid ikke grunnlag for mistankene. Slike tiltak mot utsatte miljøer skjer også i en del andre henseender.

Det er viktig å minne politikerne om våre menneskerettighetsforpliktelser, herunder å utfordre medlemmene av justiskomiteen, hvor holdningen til menneskerettigheter synes noe mindre nyansert enn i Justisdepartementet. Det trengs "voksenopplæring" fra statsråder og nedover.

Videre må en unngå svekkelse av arbeidet med internasjonal strafferettspleie. Dette arbeidet er blant annet USA med på å bremse. Det kan bli tungt med den videre fremgang med arbeidet med Den internasjonale straffedomstolen (International Criminal Court), og det er nødvendig med en effektivisering av arbeidet med å ansvarliggjøre statsledere og militære ledere.

Debatt

Etter en kort debatt reiste *Nils Butenschøn* til slutt spørsmål om når man blir fornøyd med det man oppnår. Han sluttet seg til et synspunkt som gjaldt hvor lenge man kan holde det gående med den revolusjonære doktrine rettet mot en fjern og diffus fiende. Spørsmålet om terrorbekjempelse blir redusert til ett forhold, nemlig kampen mot disse vage nettverk. USA vurderer denne reduksjonismen som en god investering basert på en nytte- og kostnadsvurdering, siden USA blant annet skaffer nye allierte og bruker sin tiltrekningskraft i egenskap av å være den sterke. En mer nyansert vurdering er nødvendig, og det må være mulig å kunne avbryte en krig som er satt i gang.

Avsluttende kommentar

Seminaret kom i stand som et svar på de mange tiltakene i kjølvannet av 11. september. I en situasjon der terror og vold skulle bekjempes har man sett klare eksempler på at etablerte menneskerettigheter kunne bli satt til side. Den internasjonale kampen mot terror står i fare for å overskygge andre rettigheter og hensyn. Seminarets mål har vært å belyse både de politiske, juridiske og sosialpsykologiske sidene av dette. Og det har hatt som mål å styrke bevisstheten rundt disse spørsmålene og synliggjøre de konkrete utfordringene som menneskerettighetsmiljøene både nasjonalt og internasjonalt står overfor.

Innleggene har i seg selv beskrevet utfordringene som menneskerettighetsmiljøet står overfor. Men noen forhold peker seg spesielt ut som vesentlig og konkluderende i denne sammenheng.

Norge spiller en pådriverrolle i internasjonale fora når det gjelder menneskerettighetene. I den nåværende situasjonen er det et sterkt behov for stater som spiller en slik rolle. Men for at Norge skal kunne ha gjennomslag internasjonalt, er det avgjørende at kampen mot terrorisme ikke fører til at menneskerettighetene blir svekket i egen lovgivning og praksis. Det er derfor svært viktig at vi i vår egen lovgivning og lovtiltak mot terrorisme ikke vedtar regler som de facto fører til en svekkelse av menneskerettighetene. Videre at vi også i internasjonale fora kan holde menneskerettighetsfanen høyt også i kampen mot terrorisme.

I tråd med dette må det understrekes av menneskerettighetene ikke bare er en skranke i kampen mot terrorisme. De må også sees på som *sentrale virkemidler* i kampen mot terrorisme. Det beste tiltak mot terrorisme er å endre de forhold som fører til rekruttering og støtte til terrororganisasjoner, nemlig omfattende brudd på menneskerettigheter og uløste konflikter, kanskje først og fremst i Midtøsten, den arabiske verden og men også mange asiatiske stater og land i Latinamerika. Det er ikke religion, men ufrihet, demokrati-underskudd og fattigdom som gir grobunn for ekstremisme. Videre kan fravær av statsmakt ha betydning, idet staters sammenbrudd utløser maktvakuum terrorister benytter seg av. Vestlige lands prioritering av egne økonomiske og politiske interesser i spenn med dobbeltmoral på menneskerettighetenes område hører også med i dette bildet.

For å styrke menneskerettighetenes posisjon og sikre respekten for disse, er det av stor viktighet at det opprettes institusjoner eller organer som kan overvåke og rapportere om menneskerettighetsbrudd i ly av kampen mot terror. Det var bred enighet på seminaret om at dette var viktig – ikke bare som rapportering og dokumentering men også som praktisk handling. Det forslaget som er blitt fremmet av FNs høykommissær for menneskerettigheter, Mary Robinson, om komiteen som skal overvåke at sikkerhetsrådets resolusjon gjennomføres på best mulig måte ut fra et menneskerettighetsperspektiv, ble fremholdt som et viktig tiltak i denne sammenheng. Dette forslaget ligger også nært opp til forslag som er blitt drøftet av organisasjonene i Menneskerettighetshuset, om at det opprettes en internasjonal beredskap – eventuelt en spesialrapportør når det gjelder menneskerettighetsbrudd og krenkelser i sammenheng med den internasjonale kampen mot terror.

*Seminarkomiteen ved Det norske menneskerettighetshuset:
Den norske Helsingforskomité, International Society for Health and Human Rights, Norsk PEN og Stiftelsen Menneskerettighetshuset.*