

Terrorbekæmpelse, folkeret & menneskerettigheder

- FN-forbundets holdninger og anbefalinger til at se terrorbekæmpelse, folkeret og menneskerettigheder i en helhed.

”...vi må konstant huske, at begrænsning af frihedsrettigheder og brud på retsprincipper – eller nye mellemstatslige konflikter i terrorbekæmpelsens navn – er at forære terrorister sejre, som de ikke selv kunne have opnået ” (FN’s tidligere Generalsekretær Kofi Annan, 20.01.03).

Hovedbudskabet

Terroren med flyangrebene på Tvillingtårnene i New York i 2001 ændrede terrorbekæmpelsen dramatisk. Nye tiltag og love i terrorbekæmpelsen blev taget i brug – nogle forhastede og for yderligtgående i begrænsningen af frihedsrettighederne.

Enhver form for terrorbekæmpelse skal være forankret i respekten for individet og være i overensstemmelse med FNs og Europarådets menneskerettighedskonventioner.

Misbrug af terrorlister, ulovlig tilbageholdelse af fanger på Guantanamo-basen, tortur af mistænkte terrorister etc. viser, at verdenssamfundet har brugt terrorbekæmpelsen på en måde, som handlede om visse nationalstaters interesser.

FN-forbundet ønsker med dette oplæg, at der bliver foretaget en evaluering af de internationale, regionale og nationale love og vedtagelser i terrorbekæmpelsens navn.

Indledning

At bekæmpe terrorisme har alle dage været en kompliceret affære; både fordi attentater, hvor de skyldige selv omkommer, har været en væsentlig del af terrorens væsen, og fordi terrorister som regel befinder sig og opererer i det skjulte blandt civilbefolkninger verden over. På den måde slår terrorisme ned i en gråzone mellem de ellers adskilte sfærer af civilsamfund og militær og mellem fred og konflikt. Siden 11. september 2001, hvor USA blev udsat for det hidtil blodigste terrorangreb, har der været særlig opmærksomhed på terror og terrorbekæmpelse.

Bestræbelserne på at forhindre terrorangreb omhandler væbnede indgreb, øget direkte beskyttelse gennem stramninger i staters nationale lovgivning, internationale aftaler og traktater samt ved forebyggelse. I dette politikpapir tilkendegiver FN-forbundet sine holdninger til især de to første typer af foranstaltninger set i et folkeretsligt og menneskeretsligt perspektiv. Synspunkterne relaterer sig til organiseret terrorisme.

Baggrund

Terrorhandlingen mod USA 11. september 2001 fik Sikkerhedsrådet til at vedtage to resolutioner: 1368, der gav USA ret til at reagere i selvforsvar overfor terroristerne, og 1373, som opstiller specifikke krav til medlemsstaterne om iværksættelse af en række initiativer til at forhindre terrorisme. Kampen mod terror har siden stået øverst på den internationale sikkerhedspolitiske dagsorden. Krige er med FN-accept blevet ført helt eller delvist begrundet i kampen mod international terrorisme

Terrorbekæmpelse er imidlertid ikke et nyt arbejdsområde for FN og verden. Allerede i 1934 arbejdede medlemslandene af League of Nations (Folkeforbundet) for at nå til enighed om en konvention for at bekæmpe terrorisme. Denne konvention nåede dog aldrig at komme i brug. Bekæmpelse af terrorisme hænger uløseligt sammen med flere af FN's overordnede formål: at sikre og beskytte den internationale fred og sikkerhed, imødegå enhver trussel mod verdensfreden, fremme de universelle menneskerettigheder samt styrke økonomisk udvikling.

Siden 1963 har FNs fokus på terrorbekæmpelse ført til vedtagelsen af i alt 14 konventioner og protokoller, der alle handler om staters ansvar i forbindelse med terrorbekæmpelse.

FN's 14 terrorismekonventioner og -protokoller

- Den civile luftfartsorganisations ICAO's konvention angående lovovertrædelser og visse andre handlinger begået ombord i luftfartøjer (Tokyo, 14.09-1963)
- ICAO-konvention om bekæmpelse af ulovlig bemægtigelse af luftfartøjer (Haag, 16.12-1970)
- ICAO-konvention til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod den civile luftfarts sikkerhed (Montreal, 23.09-1971)
- FN-konvention om forebyggelse af og straf for forbrydelser mod internationalt beskyttede personer, herunder diplomatiske repræsentanter (New York, 14.12-1973)
- FN-konvention mod gidseltagning (New York, 17.12-1979)
- Den internationale atomkommission IAEA's konvention om fysisk beskyttelse af nukleare materialer (Wien og New York, 03.03-1980)
- Tillægs-protokol til ICAO-konventionen, Montreal 23.09-1971 til bekæmpelse af ulovlige voldshandlinger i lufthavne, der betjener den internationale civile luftfart (Montreal, 24.02-1988)
- Den internationale søfartsorganisations IMO's konvention til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod søfartens sikkerhed (Rom, 10.03-1988)
- IMO-protokol til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod fastgjorte platforme, der befinder sig på kontinentalsoklen (Rom, 10.03-1988)
- ICAO-konvention om mærkning af plastiske sprængstoffer med henblik på afsløring (Montreal, 01.03-1991)
- FN-konvention til bekæmpelse af terrorbomber (New York, 15.12-1997)
- FN-konvention vedrørende bekæmpelse af finansiering af terrorisme (New York, 09.12-1999)
- Den internationale Konvention for at forhindre nuklear terrorisme (New York, 14.09-2005)
- Konventionen for at forhindre ulovligheder i relation til civil luftfart (Beijing, 10.09-2010)

FN's September 2005 topmøde og vedtagelsen af en global anti-terror strategi

I 2005 nærmede verdens ledere sig enighed om en global strategi for at koordinere individuelle og kollektive midler til at bekæmpe terrorisme. Ved mødet enedes man om følgende:

- At fordømme terrorisme i alle former og manifestationer, uanset hvem der udfører handlingen, hvor den forekommer, og hvilket formål den har.
- At arbejde for at nå enighed om en fælles definition af terrorisme.
- At færdiggøre en omfattende strategi om bekæmpelse af international terrorisme baseret på elementer fra et forslag til en strategi fremsat af FNs daværende Generalsekretær, Kofi Annan, forud for topmødet.

Dette resulterede i vedtagelsen af FNs Globale Anti-terrorisme Strategi, som medlemslandene enedes om den 8. september 2006.

De 4 overordnede søjler af FNs Anti-terrorisme Strategi fra 2005:

- 1) Takle de generelle forhold, der bidrager til at udbrede terrorisme
Denne søjle sætter bekæmpelse af terrorisme ind i FN's mere overordnede og langsigtede udviklingsarbejde med at fremme fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling, sikre menneskerettigheder og respekt for internationale konventioner og lovgivning. Dette bygger på erkendelsen af, at bekæmpelse af terrorisme også kræver langsigtede løsninger for at fjerne grundlaget for at begå eller støtte terrorhandlinger.
- 2) Forhindre og bekæmpe terrorisme
Denne søjle omhandler de midler og tiltag, der skal til for at forhindre terrorister og terrorgrupper i at få adgang til de nødvendige ressourcer for at kunne udføre terrorhandlinger: støtte stater i at opnå bedre sikkerhed med deres masseødelæggelsesvåben, holde opsyn med kemiske og biologiske våben, hjælpe stater til at forhindre terrorister i at opnå finansiel støtte og nægte terrorister mulighed for fri mobilitet.
- 3) Udvikle og kapacitetsopbygge statsinstitutioner og forstærke FN systemet:
De mange forskellige internationale konventioner og Sikkerhedsråds resolutioner skaber forpligtelser for de individuelle medlemslande, og dette rejser naturligt et behov for at støtte medlemslandene, så de bliver i stand til at leve op til deres forpligtelser. Denne søjle af anti-terrorisme strategien sikrer, at de forskellige FN instanser løbende støttes og forstærkes, så de kan bistå medlemslandene med at blive en del af og implementere de forskellige konventioner og dokumenter relateret til at bekæmpe terrorisme, samt kapacitetsopbygge de nødvendige statsinstitutioner.
- 4) Sikre respekten for universelle menneskerettigheder og internationale konventioner som fundamentale grundlag for kampen mod terrorisme
Strategien sikrer, at der er enighed blandt medlemslandene i forhold til, at metoder til at bekæmpe terrorisme aldrig må ske på bekostning af fundamentale menneskerettigheder. Derfor er beskyttelsen af menneskerettigheder i centrum af denne globale anti-terrorisme strategi. For at sikre at medlemslandene respekterer dette, etablerede de i enighed en ny post som Human Rights Special Rapporteur, som opererer under FNs sikkerhedsråd og har til opgave at sikre medlemslandenes overholdelse af menneskerettigheder i deres bestræbelser på at bekæmpe terrorisme, samt at identificere, udveksle og fremme nye metoder til at bekæmpe terrorisme som samtidig respekterer menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder.

FN-forbundets overordnede holdninger

Stater verden over har, efter FN-forbundets mening, forståeligt nok optrappet jagten på terrorister og forstærket de nationale sikkerhedsforanstaltninger. Det har imidlertid betydet, at det internationale samfund har været vidne til, at nationale sikkerhedsforanstaltninger ofte har vejet tungere end overholdelsen af internationale retsprincipper og menneskerettigheder.

FN-forbundet arbejder for at styrke den internationale retsorden. Et kardinalpunkt i den forbindelse er, at stater overholder og efterlever den humanitære folkeret som nedskrevet i FN's terrorkonventioner og Genevekonventionerne. FN-forbundet kan konstatere, at metoder i terrorbekæmpelsen på fundamental vis udfordrer grundlaget for den internationale retsorden generelt og den humanitære folkeret specifikt.

Tendensen indvarsler efter FN-forbundets opfattelse et bekymrende brud på den positive udvikling, der fandt sted i 1990'erne, hvor visionen om - gennem FN - at skabe international fred og sikkerhed blev bakket op med politisk vilje og militære midler. FN-forbundet mener, at det er tvingende nødvendigt, at stater respekterer den internationale retsorden ved at operere indenfor dens grænser. Samtidigt mener FN-forbundet, at det er vigtigt, at det internationale samfund, som en del af indsatsen for mellemfolkelig fred og sikkerhed, tager aktiv del i at forebygge terror, eksempelvis ved at støtte kapacitetsopbygning af demokratiske institutioner, fremme respekten for menneskerettighederne og bekæmpe fattigdom.

FN-forbundet understreger, at menneskerettigheder og den humanitære folkeret er skabt for at sikre beskyttelse af ethvert individ i enhver given situation - også for at sikre at selv vores værste fjender får en human behandling. Derfor er der i de respektive konventioner søgt en balance mellem nødvendige frihedsberøvende foranstaltninger, som en stat af sikkerhedsmæssige grunde kan tage i brug, og de mest fundamentale menneskerettigheder. I selve grundlaget for menneskeretten og den humanitære folkeret, er der derfor visse handlinger der, uanset deres formål, aldrig kan forsvares, hvad enten de er udført af stater eller ikke-statslige aktører, og uanset om de finder sted i fredstid, under krig eller under anden offentlig undtagelsestilstand. Terrorisme skal bekæmpes, men som tidligere Generalsekretær Kofi Annan påpeger i det indledende citat, så er det vigtigt, at stater i terrorbekæmpelsens navn ikke tager samme metoder i brug, som terrororganisationer benytter. Terror må nødvendigvis og ufravigeligt bekæmpes i overensstemmelse med gældende international ret. Fraviges de mest grundlæggende retsprincipper, vil det efter FN-forbundets opfattelse nedbryde det internationale samfunds mest fundamentale byggesten; nemlig respekten for ethvert menneskes liv.

Terror – afgrænsning og definition

FN-forbundet mener, at det er af afgørende betydning for det internationale samarbejde om terrorbekæmpelse, at der bliver etableret en fælles definition af terror. Nationale militære og politiske dagsordener, hvor nogle regeringer ser en fordel i at definere politiske modstandere som

terrorister, må derfor lægges til side til fordel for international enighed om en terrordefinition og til fordel for fredsmægling i de konkrete konflikter.

I Konventionen om Bekæmpelse af Finansieringen af Terrorisme (1999) definerer FN terrorisme som ”enhver handling [der] med forsæt til at forårsage død eller alvorlig personskade på en civilperson eller en anden person, der ikke aktivt deltager i fjendtlighederne i en væbnet konfliktsituation, når formålet med sådan en handling, henset til handlingens karakter eller sammenhæng, er at skræmme en befolkning eller tvinge en regering eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en given handling”. I FN’s definition bliver der lagt vægt på, at det er *midlerne*, der er afgørende for, hvorvidt der er tale om en terrorisme, hvilket efter FN-forbundets opfattelse må være grundprincippet. FN-forbundet mener derfor, at FN’s definition af terror fra 1999 bør gøres til den internationalt anerkendte terrordefinition – i nuværende eller revideret form. Eventuelt kan løsningen være at nå frem til en internationalt anerkendt definition af *terrorhandlinger*. Dette begreb vil med større sikkerhed bedre kunne håndteres juridisk.

Terrorlister

Som et redskab i bekæmpelsen af Al Qaeda oprettede FN i 1999 en såkaldte ”Terrorliste”, hvor både organisationer og enkeltpersoner kunne oplistes med pligt for FN’s medlemsstater til at retsforfølge og tage andre skridt, f.eks. at indefryse konti. Listerne indeholder i princippet kun organisationen og personer med forbindelse til Al Qaeda. Beslutning om inklusion på listerne træffes af FN’s Sikkerhedsråd. Grundlaget er ikke nødvendigvis objektivt.

FN’s medlemslande har mulighed for selv at oprette lister over terrorister, hvilket f.eks. USA har gjort, mens EU-landene har en fælles liste, og nogle EU-lande også deres egen. Der er forskel på hvilke organisation det stemples som terrorister. Eksempelvis er Hizbollah i Libanon på USA’s liste mens alene en militær gren er på EU’s liste. Hizbollah indgår som parti i Libanons regering (2012).

Det har vist sig meget vanskeligt at komme af FN- eller EU-listerne igen, da det kræver enstemmighed. Der sker øjensynligt fejltagelser især vedr. enkeltpersoner.

Staters ansvar i terrorbekæmpelse

Regeringer har siden terrorhandlingerne mod USA i 2001 i flere tilfælde benyttet lejligheden til at udnævne politiske modstands- og demokratiseringsbevægelser som terrorister for derved at kunne anvende ekstraordinære midler i bekæmpelsen af dem. Staters voldshandlinger bliver derimod – uanset karakter – ikke defineret som terrorisme. Begrebet ‘statsterrorisme’ anerkendes ikke. Det er

FN-forbundets opfattelse, at stater også kan begå terrorhandlinger, og at der bør tages højde for dette ved fastlæggelsen af en definition.

Eksempler på regeringers bekymrende fremfærd:

- Ruslands ekstra hårdhændede fremfærd i Tjetjenien
- Israels yderligere besættelser af Palæstina
- Regeringernes overgreb mod de kurdiske minoriteter i Mellemøsten
- Kinas brutale håndtering af konflikten i Xingjiang-provinsen
- Sri Lankas overgreb på den tamilske befolkning

Stater har pligt til at overholde internationalt fastsatte regler og definitioner. I den forbindelse er respekten for menneskerettighederne og retten til ytringsfrihed fundamentale principper. Enhver tilsidesættelse af international ret i terrorbekæmpelsens navn kan efter FN-forbundets overbevisning under ingen omstændigheder tolereres. Derfor foreslår FN-forbundet, at Menneskerettighedskommissionen får mulighed for at behandle sager, hvor regeringer handler i strid med international ret. Et eksempel kunne være drab på formodede terrorister ved brug af droner. Det må anses for vigtigt at få emnet om brugen af droner vurderet ved menneskerettighedskommissionen allerede nu, idet fænomenet og dets konsekvenser ikke er vurderet i et folkeretsligt perspektiv.

Terrorbevægelser har – ligesom eksempelvis turisme, handel og kommunikation – fundet nye måder at operere på indenfor en globaliseret og netværksorienteret verden. Det gælder for eksempel organiseringen af terrorgrupper, som i dag ofte er spredt ud over et utal af verdens lande. Dette ændrer dog ikke ved, at de mange terrorceller altid vil befinde sig indenfor en stats grænser, hvorfor de naturligt vil være genstand for national retshåndhævelse. FN-forbundet mener derfor, at stater kan holdes ansvarlige for at bekæmpe terrorgrupper, der opererer inden for deres territorium, ligesom de nationale retsinstitutioner bør være udgangspunktet for fremtidens terrorbekæmpelse.

Der kan dog være stater, som er så svage, at de ikke er i stand til at gribe ind overfor terrorgrupper. Her er det FN-forbundets holdning, at kapacitetsopbygning af statsinstitutioner i svage stater er af afgørende betydning for at forhindre terrorgrupper i at kunne operere, uden at der føres kontrol med deres aktiviteter. Der er også stater, som ikke er villige til at gribe ind overfor terrorgrupper. I sådanne tilfælde kan det internationale samfund gennem FN's sikkerhedsråd - som ved andre konflikter - lægge såvel diplomatisk som økonomisk pres på landet.

Da terrorhandlingerne mod USA den 11. september langt overstiger tidligere enkeltstående terrorhandlinger i civile tabstal og på tydelig vis illustrerer terrorens vidtrækkende konsekvenser, er det FN-forbundets vurdering, at terrorbekæmpelse bør være et højt prioriteret internationalt

anliggende. Derfor er der også et øget behov for internationalt samarbejde gennem FN, hvis terror skal bekæmpes. FN-forbundet ønsker at understrege, at den internationale terrorbekæmpelse både kan og skal tage udgangspunkt i de eksisterende konventioner og retsprincipper. Mange stater mangler imidlertid at implementere terrorkonventionerne, hvorfor FN-forbundet opfordrer stater til at styrke det internationale samarbejde ved at tilslutte sig de allerede eksisterende terrorkonventioner.

Placering af terrorister og terrorbekæmpelse i forhold til den humanitære folkeret

Den humanitære folkeret blev skabt for at sikre, at mennesker i krig blev behandlet human og i overensstemmelse med grundlæggende medmenneskelige standarder. De grundlæggende regler finder man i de fire Genevekonventioner fra 1949, som de fleste stater har ratificeret. To tillægsprotokoller blev udviklet i 1977, men disse er underskrevet af langt færre stater og har derfor endnu ikke opnået samme status som Genevekonventionerne. Konventionerne er et finmasket juridisk regelsæt udarbejdet af det Internationale Røde Kors (ICRC), der anviser, hvorledes man skal behandle tilfangetagne og beskytte civilbefolkninger i internationale væbnede konflikter.

Genevekonventionerne

På initiativ af Internationale Røde Kors blev de første internationale regler - den første Genevekonvention - for beskyttelse af soldater og civile i krig vedtaget i 1846. Siden 1846 er reglerne udvidet og præciseret og fremstår nu i 4 Genevekonventioner, der blev vedtaget i 1949. Genevekonventionerne yder kun maksimal beskyttelse for såvel kombattanter som civile, hvis den væbnede konflikt er international, dvs. udkæmpes mellem to eller flere stater. I en ikke-international konflikt (borgerkrig el. lign) er det kun den fælles artikel 3 til Genevekonventionerne, der yder et minimum af beskyttelse mod tortur og anden inhuman behandling

I en international væbnet konflikt får en tilfangetagen kombattant automatisk krigsfangestatus. Med status som krigsfange følger en særlig beskyttelse, som er udstykket i den tredje Genevekonvention "Treatment of Prisoners of War" (Behandling af krigsfanger). Kombattanter defineres i den tredje Genevekonventions artikel 4 som personer, der tilhører en af de følgende grupper, når de er faldet i fjendens magt:

- 1) Medlemmer af de stridende parters væbnede styrker og militser eller andre frivillige korps, der er tilknyttet og opererer som en del af de nævnte væbnede styrker.
- 2) medlemmer af andre militser og frivillige korps, herunder organiserede modstandsbevægelser, som tilhører en af de stridende parter, forudsat at de opfylder følgende betingelser:
 - (a) at de står under kommando af en person, der er ansvarlig for sine underordnede.
 - (b) at de bærer et fast kendetegn, der er synligt på afstand.
 - (c) at de bærer våben synligt.
 - (d) at de udfører operationer i overensstemmelse med krigens love og regler.

Civile er, så længe de ikke deltager i krigshandlinger, beskyttet under den fjerde Genevekonvention. Tilfangetagne personer, der ikke er berettigede til krigsfangestatus, inklusive såkaldte ”unlawful combatants” (ulovlige kombattanter), falder ind under den fjerde Genevekonvention ”Protection of Civilian Persons in Time of War” (Beskyttelse af civilpersoner under krig). Hvis der er eller opstår tvivl om en fanges status, skal de i henhold til den tredje Genevekonvention, artikel 5, stilles for en kompetent domstol (civil eller militær), der skal afgøre deres retmæssige status. Indtil da skal alle tilfangetagne behandles som krigsfanger. Der findes også andre konventioner, eksempelvis Torturkonventionen, som beskytter det enkelte individ, også i krigstid. Eksempelvis gælder forbuddet mod tortur eller anden inhuman behandling.

I alle væbnede konflikter udstikker Genevekonventionerne reglerne for beskyttelse af såvel soldater (kombattanter) som civile. Det er FN-forbundets holdning, at terrorbekæmpelse altid skal ske i overensstemmelse med disse konventioner samt den øvrige humanitære folkeret og med respekt for de universelle menneskerettigheder.

FN-forbundet påpeger, at en grundlæggende intention med Genevekonventionerne var at sikre, at alle, der tages til fange under en væbnet konflikt, skal være beskyttet. Derfor afviser FN-forbundet også, at der i folkeretlig forstand findes ”ulovlige kombattanter”, som fremført første gang under 2. Verdenskrig og fremført igen i forbindelse med tilfangetagelsen og interneringen af al-Qaeda-medlemmer fra Afghanistan. Denne opfattelse deles af ICRC, som i sidste ende skal sikre Genevekonventionernes overholdelse.

FN-forbundet er af den opfattelse, at alle tilfangetagne er sikret beskyttelse af Genevekonventionerne såvel som af andre konventioner, der sikrer alle mennesker en human behandling. FN-forbundet mener, at Genevekonventionens bestemmelser om løsladelse eller retsforfølgelse af krigsfanger automatisk aktiveres, så snart en krig er afsluttet. FN-forbundet kan ikke acceptere, at den internationale ”krig mod terror” anvendes som begrundelse for tilsidesættelse af Genevekonventionerne. At tilbageholde personer på ubestemt tid, uden mulighed for at de kan få deres sag afgjort ved en domstol, er inhuman behandling og efter FN-forbundets mening helt uholdbart.

Genevekonventionerne kan forbedres

FN-forbundet mener ikke, at der er begrundelse for at skabe en helt ny retsorden på baggrund af terrorhandlingerne mod USA den 11. september 2001 og de senere angreb på Bali, i Kabul, Bagdad, London, Madrid, Mumbai etc.. Globaliseringsprocesser har ændret den verden, vi lever i, og det er klart, at der skal samarbejdes mere på tværs af konventionelle grænser for at komme terrorismen til livs. Vi har i dag en etableret retsorden, der i høj grad dækker den virkelighed, som også den

internationale terrorisme er en del af. FN-forbundet er imidlertid opmærksom på nogle svagheder ved Geneve-konventionerne, som bør udbedres:

For det første muliggør konventionen i dag at internere civile, som i princippet kan omfatte alle i et krigsområde, hvilket givetvis også har været intentionen med konventionerne. Det forudsætter geografisk og tidsmæssigt afgrænsede krige. En global krig mod terror omfatter mange lande og har i udgangspunktet en lang tidshorisont. Derfor vil der efter FN-forbundets mening være behov for enten at afgrænse hver enkelt krigsfase med repatriering af krigsfanger og civile eller at definere mere snævert, hvilke civile der kan interneres.

For det andet er det efter FN-forbundets mening problematisk, at ICRC i væbnede konflikter varetager en dobbeltrolle både som fangekontakt og formidling af kontakt til familie, og som kontrollør af staters overholdelse af Genevekonventionerne. Fangekontakten er afhængig af velvilje fra den pågældende stat, hvorfor ICRC kan risikere at sidde inde med vigtig (kritisk) information om fangernes forhold, som de ikke er i stand til at videregive eller offentliggøre af hensyn til den fremtidige fangekontakt. En sådan dobbeltrolle kan efter FN-forbundets mening svække rollen som vogter af konventionernes overholdelse. Derfor er det FN-forbundets holdning, at disse to funktioner må separeres, således at ICRC kun udfører én af funktionerne. FN-forbundet foreslår i den forbindelse, at der oprettes en kontrolinstans i FN-regi, som kan varetage overvågningen af Geneve-konventionernes overholdelse. FN's højkommissariat for menneskerettigheder kunne naturligt løse opgaven.

For det tredje foreslår FN-forbundet, at terrorisme gøres til en strafbar handling ved den permanente internationale straffedomstol. Forudsætningen herfor er, at terrorisme indskrives som et alvorligt brud på Genevekonventionerne, og at Genevekonventionerne gøres anvendelig i fredstid.

For det fjerde kan der være grund til at overveje betingelserne for retsforfølgelse af civile fanger. Et afgørende element i indsatsen overfor terrorisme må efter FN-forbundets mening være, at samme forbrydelse medfører samme straf, uanset om den er begået af kombattanter eller af civile.

Terrorlove – internationalt og nationalt

Terrorhandlingerne udfordrer på fundamental vis de gængse internationale spilleregler og sætter det internationale samarbejde på en alvorlig prøve. Derfor er det efter FN-forbundets mening af stor betydning, at der er blevet udviklet og vedtaget en global strategi til terrorbekæmpelse, som lover at sætte overholdelse af menneskerettigheder i centrum.

FN-forbundet bakker op om det generelle indhold i denne strategi – også fordi det på flere områder vil betyde en implementering af de allerede udarbejdede terrorkonventioner. FN-forbundet vurderer imidlertid, at der stadig foreligger et omfattende revisions arbejde for at kortlægge staters misbrug af FNs resolutioner. Som et af midlerne hertil, er det FN-forbundets holdning, at der bør støttes op om Human Rights Special Rapporteur (FNs særlige rapportør, der har til formål at belyse dilemmaet mellem modstridende interesser på dette specielle område).

FN-forbundet understreger i den forbindelse, at den globale strategi lægger op til, at kampen mod terror aldrig må ske på bekostning af generelle retspolitiske hensyn. FN-forbundet savner imidlertid dokumentation for at dette princip efterleves i praksis.

Vidtgående udleveringsbestemmelser

EU har som en opfølgning på FN's anti-terrorkonventioner og sikkerhedsrådsresolutioner vedtaget rammeafgørelsen for den europæiske arrestordre. Aftalen betyder et tættere mellemstatsligt samarbejde om arrestation og udlevering af formodede terrorister. Aftalen forpligter medlemsstaterne til at bistå hinanden med efterforskning, anholdelse, tilbageholdelse og udlevering af statsborgere og udlændinge.

FN-forbundet finder dette udvidede samarbejde naturligt og relevant, når der er tale om international terrorisme eller dermed tilknyttet aktivitet. FN-forbundet finder det også fornuftigt, at der i EU etableres regler for udlevering af formodede forbrydere. FN-forbundet er imidlertid kritisk overfor det faktum, at rammeafgørelsen blev hastevedtaget med terrorhandlingerne mod USA som primær begrundelse. FN-forbundet vurderer i den forbindelse, at en lang række af rammeaftalens 32 forbrydelser (positivlisten) ikke hverken direkte eller indirekte har relation til terror, og er mere vidtgående end krævet i FN's resolutioner.

Arrestordrens positivliste

- Deltagelse i en kriminel organisation
- Terrorisme
- Menneskehandel
- Seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi
- Ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer
- Ulovlig handel med våben, ammunition og eksplosive stoffer
- Bestikkelse
- Svig, herunder svig, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser i henhold til konventionen af 26. juli 1995 om beskyttelse af de Europæiske Fællesskabers finansielle interesser

- Falskmøntneri og forfalskning af euroen
- Internetkriminalitet
- Miljøkriminalitet, herunder ulovlig handel med truede dyrearter og ulovlig handel med truede plantearter og træsorter
- Sluserkriminalitet
- Forsætligt manddrab, grov legemsbeskadigelse
- Ulovlig handel med menneskevæv og –organer
- Bortførelse, frihedsberøvelse og gidseltagning
- Racisme og fremmedhad
- Organiseret og væbnet tyveri
- Ulovlig handel med kulturgoder, herunder antikviteter og kunstgenstande
- Bedrageri
- Afkrævning af beskyttelsespenge og pengeafpresning
- Efterligninger og fremstilling af piratudgaver af produkter
- Forfalskning af officielle dokumenter og ulovlig handel med falske dokumenter
- Forfalskning af betalingsmidler
- Ulovlig handel med hormonpræparater og andre vækstfremmende stoffer
- Ulovlig handel med nukleare og radioaktive materialer
- Ulovlig handel med stjalne motorkøretøjer
- Voldtægt
- Brandstiftelse
- Strafbare handlinger omfattet af Den Internationale Straffedomstols straffemyndighed
- Skibs- og flykapring
- Sabotage

FN-forbundet beklager, at terror og terrorbekæmpelsen på denne måde bliver relateret til en meget bred vifte af lovovertrædelser. Langt de fleste lovovertrædelser på positivlisten bør kunne efterforskes uden inddragelse af metoder, der krænker almindelige frihedsrettigheder. Det bidrager dels til at forringe opmærksomheden om den faktiske internationale terrorisme, og dels til at tvivlsomme regimer verden over får mulighed for at anvende ”terrorstempelen” overfor eksempelvis oppositionel aktivitet.

Et absurd eksempel på brug af antiterrorlovgivningen er Storbritannien brug af antiterrorlovgivning mod Island i forbindelse med den islandske bankkrise.

Særligt belastende indsatser, der strider imod Folkeretten og Konventionerne:

- Mere end 5000 mennesker er blevet dræbt af amerikanske droner og specialstyrker. USA deler således dødsdomme ud uden for landets grænser og uden rettergang.
- Over 700 "ulovlige" kombattanter har været tilbageholdt under forhold, der er ansvarspådragende ifølge FN's torturkonvention, på Guantanamo. Mange er frisat efter mange års nedbrydning uden erstatning. Primo 2012 drejer det sig om knapt 200 internerede, som ikke har fået adgang til en retslig vurdering. Det er bevist, at der nu er oprettet lignende fængsler i flere lande, bl.a. Afghanistan og Uzbekistan.
- Manglende erkendelse af at "krigen mod terror" ikke kan defineres som en permanent krig med ret til at tilbageholde fanger på ubestemt tid. Ifølge International Røde Kors sluttede krigen i Afghanistan officielt i 2002, hvorfor fanger burde have været frigivet på dette tidspunkt
- Det er ligeledes dokumenteret, at de amerikanske tropper har tilbageholdt al-Oaeda mistænkte og fragtet dem hemmeligt over store afstande til hemmelige fængsler i lande, der benægter eksistensen af disse forhold.
- Mange andre stater havde længe forinden iværksat forskellige brud på folkeret og internationale konventioner. Det er imidlertid sandsynligt, at de dramatiske indgreb efter 11. september 2001 har inspireret lande med manglende demokrati og retsstatsprincipper til at se stort på de aftaler, man har indgået omkring tilslutning til FN-konventionerne. Disse lande har således følt sig inviterede til at legitimere undertrykkelse af systemkritikere og dissidenter. FN har fortsat en overvægt af den slags stater.

Nationale tiltag

I Danmark har regering og Folketing i to omgange vedtaget lovgivning i indsatsen mod terrorisme, nemlig antiterrorpakke 1 og 2 i 2002 og 2006. Først var det formålet at gennemføre to FN vedtagelser, nemlig FN's terrorfinansieringskonvention af 9. december 1999 og FN's sikkerhedsråds resolution nr. 1373 – samt EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme af 13. juni 2002. Her bør man især være opmærksom på datalogning, dvs. registrering af telekommunikation – i praksis mobiltelefoni og kommunikation via Internet.

Derudover har man vedtaget lovgivning med et videre sigte end opfyldelsen af de internationale forpligtelser for at styrke politi- og efterretningsarbejde i Danmark. Hensigten har været at styrke det efterforsknings- og efterretningsmæssige arbejde mod kriminalitet fra et bredere område end, hvad der kan dækkes af begrebet terrorisme.

I dag findes der en bred vifte af lovgivning, som er principielt forskellig fra tidligere lovgivningsprincipper. Nævnes kan:

- Forpligtelse for udbydere af tele- og internetkommunikation til at opbevare (logge) oplysninger om alle trafikdata i et år.
- Adgang til hemmelig ransagning uden tilkaldelse af vidner dertil, hvilket er et stort indgreb i privatlivets fred.
- Politiet kan pålægge forvaltningsmyndigheder at udlevere oplysninger og dokumenter uden retskendelse (f.eks. lægejournaler, oplysninger fra socialforvaltninger, biblioteker m.m.)
- Udvidet adgang til at begrænse en straffesags akter for forsvareren / tiltalte og derved begrænse bevisførelsen for den tiltalte.
- Myndighederne kan i større omfang beslutte at kalde dokumenter fortrolige og føre sagen for lukkede døre med særligt udpegede advokater
- Der er sket en udvidelse af muligheden for at udvise asylansøgere, før deres asylsagsbehandling er afsluttet.
- Der er givet en udvidet adgang til at udlevere danske statsborgere til strafforfølgning i andre lande.

FN-forbundet tillader sig at udtrykke bekymring for, at beslutningerne i forbindelse med lovændringerne har været præget af ”terror-panik” og ikke i tilstrækkelig grad er sagligt begrundet. FN-forbundet noterer sig endvidere, at lovgivningen gør deltagelse i eller støtte til terror strafbar uden at angive eller henvise til nogen definition af terror og uden at konkretisere, hvad der kan defineres som ”støtte” til terror. Denne mulige vilkårlighed finder FN-forbundet problematisk, især fordi der her er tale om forbrydelser, hvor der opereres med en strafferamme på fængsel indtil livstid.

FN-forbundet bemærker sig på den positive side, at en bemærkning til loven sikrer, at der fortsat kan nægtes udlevering af danske statsborgere og udlændinge, hvor der er fare for forfølgelse på grund af politiske forhold, eller hvis udleveringen er uforenelig med humanitære hensyn (udleveringsloven § 6 og 7 samt Den Europæiske Menneskerettighedskommission der siger, at man ikke må udlevere borgere til stater, der praktiserer dødsstraf).

Samlet set er de danske anti-terrorpakker, delvist som følge af beslutninger i EU, langt mere omfattende og omsiggribende, end FN har lagt op til i forbindelse med terrorbekæmpelse. Samtidig har lovgivningen vist sig vanskelig at bruge.

Eksempel på domfældelse efter terrorlovgivningen:

Fighters and Loversagen i 2009: Firmaet havde ved salg af T-shirts indsamlet midler til støtte for de to organisationer, FARC og PFLP, som de betegnede som frihedskæmpere. De anklagede blev frikendt ved Byretten men endte med at blive dømt ved Højesteret, der imidlertid tilføjede, at den nærmere rækkevidde af loven gav anledning til tvivl. Retten begrundede dommen med, at uanset det forholder sig, som de tiltalte siger, så er omfanget og karakteren af FARCs handlinger således, at man efter en samlet bedømmelse finder, det drejer sig om en terrororganisation og at enhver støtte derfor er ulovlig. Vi får her anskueliggjort kerneproblemet: Uklar definition af, hvad der er en berettiget modstandsbevægelse og en terrororganisation samt mangel på afgrænsning af, hvad der er strafbar støtte til en organisation på en terrorliste.

FN-forbundet anbefaler, at der snarest iværksættes en grundig juridisk analyse af konsekvenserne af lovgivningerne nu, hvor vi har tilstrækkelig erfaring dermed. Dette bør efterfølges af en revision af lovene med de nødvendige ændringer. Antiterrorlovgivningen blev gennemført som et eksperiment i en situation præget af angst og overpolitiserings, og FN-forbundet finder det derfor særligt påkrævet med indbyggede tidsbegrænsninger af lovene, så de kan justeres efter de kriterier, der gælder for god lovgivning på andre områder til fortsat beskyttelse af demokrati og frihedsrettigheder.

Kernepunkter i FN-forbundets holdninger

Vi lever i dag i en verden, der til stadighed bliver mere gensidig afhængig, netværksorienteret og dermed sårbar. Mulighederne i den nye kommunikationsteknologi udfordrer hver dag den gængse forståelse af geografi. Godt 2 millioner mennesker krydser hver dag landegrænser og virkeliggør dermed ”den globale landsby”. I sådan en verden udnytter terrorister også transport- og kommunikationsmulighederne til at udføre deres gerninger. Men selvom terrorisme udgør en alvorlig trussel mod det internationale samfund, er det umuligt at lukke grænserne. Internationalt samarbejde er en nødvendighed.

FN-forbundet mener således, at:

- International terrorisme er et problem, der skal løses ved mere intenst internationalt samarbejde gennem FN.

- Det er positivt, at flere lande tilslutter sig de allerede eksisterende og yderst relevante konventioner om terrorbekæmpelse. Vi opfordrer stadig flere lande til at tilslutte sig.
- Det er vigtigt at påpege, at terrorbekæmpelse ikke hæver sig over det internationale samfunds retslige grundlag generelt og terrorkonventionerne specifikt.
- Det vil styrke Genevekonventionerne, hvis der under FN bliver skabt et system, der kan kontrollere staters overholdelse af Genevekonventionerne og iværksætte sanktioner overfor vrangvillige stater.
- Der er behov for, at definitionen af kombattanter og civile præciseres, således at der ikke findes definitions-mæssige gråzoner i konventionerne. Nye begreber som "ulovlige" kombattanter benyttes til at omgå konventioners indhold.
- Det er et stort problem, at begrebet "terror" i dag ses anvendt efter forgodtbefindende og til skade for respekten for menneskerettighederne. Derfor er der behov for, at der internationalt bliver skabt konsensus om en gældende terrordefinition. Måske med en mellemløsning: en definition af *terrorhandling*, som også tager højde for, at stater kan gøre sig skyldige i sådanne handlinger.
- Det er betænkeligt, at stater har indført vidtgående lovmæssige stramninger, der begrundes med terrorbekæmpelse, men som ikke alle relaterer sig direkte til terroraktiviteter. Ændringer i lovgivning skal altid ske efter en sund debat på et sagligt grundlag.
- Det er det tålmodige arbejde i FN-regi med afhjælpning af fattigdom og udbredelse af menneskerettigheder og demokrati, der på lang sigt vil være den mest effektive terrorbekæmpelse.
- Det er nødvendigt at luge ud i uhensigtsmæssige konstruktioner, som f.eks. terrorlister, der defineres på et usikkert grundlag og kan udnyttes imod igangværende fredsprocesser. Terrorlister kan modarbejde fredsforhandlinger, som det sås i Sri Lanka.
- Det bør løbende evalueres, om iværksatte tiltag i "krigen mod terrorisme" er kontraproduktive til reduktion af risikoen for terrorhandling.
- Der er opstået en risiko for udhuling af vort demokrati med antiterrorregler, der giver stor bemyndigelse til politi og efterretningstjeneste. Mange borgere indregner dette i deres adfærd med bekymring for at ytre sig via politiske aktiviteter, f.eks. ved deltagelse i demonstrationer og ved at benytte informationsfriheden i mindre omfang.
- Ytringsfrihed og informationsfrihed bør have vide rammer, herunder friheden til at formidle holdninger fra organisationer som stater finder er terrorister.

- Retssikkerheden må ikke kompromitteres som følge af frygten for terrorisme. Derfor må personer, som mistænkes for forbindelse til terrorhandlinger, sikres muligheden for, at deres sag kan prøves ved domstolene med sædvanlige garantier for en fair proces.

FN-forbundet, marts 2012