

# **INTERNASJONAL STRAFFERETT**

EN ANALYSE AV MENNESKERETTIGHETER VED  
BEKJEMPELSE AV INTERNASJONAL TERRORISME SETT I LYS  
AV TO FN-KONVENSJONER OG SIKKERHETSRADETS  
RESOLUSJON 1373 (2001)

Kandidatnummer: 217

Veileder: Professor dr. juris Ståle Eskeland

Leveringsfrist: 25.april 2003

Til sammen 17857 ord

25.april 2003

## **Innholdsfortegnelse**

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1	TEMA OG PROBLEMSTILLINGER	1
1.2	AVGRENSING OG TERMINOLOGI	4
1.3	TEORETISK TILNÆRMING	5
1.4	TERRORISMEBEGREPET	10
1.5	OPPBYGNING AV OPPGAVEN	13
<b><u>2</u></b>	<b><u>MENNESKERETTIGHETER OG TERRORBEKJEMPELSE</u></b>	<b><u>14</u></b>
2.1	INNLEDNING	14
2.1.1	HENSYNET TIL MENNESKERETTIGHETER	15
2.1.1.1	Problemstilling	15
2.1.1.2	Konvensjonen for internasjonalt beskyttede personer	15
2.1.1.3	Konvensjonen mot terrorbombing	17
2.1.1.4	Resolusjon 1373 (2001)	19
2.1.1.5	Oppsummering	22
2.1.2	DEROGASJON	23
2.1.2.1	Innledning	23
2.1.2.2	Omfatter henvisningene derogasjon?	24
2.1.2.3	Terrorisme som begrunnelse for derogasjon	26
2.1.2.4	Oppsummering	30
2.1.3	LEGGER MENNESKERETTIGHETENE RESTRIKSJONER PÅ BRUK AV STRAFF ?	31
2.1.3.1	Innledning	31
2.1.3.2	Straffens størrelse	31
2.1.3.3	Anonyme vitneprov	34
2.1.3.4	Ekstraordinære etterforskningsmetoder	37
<b><u>3</u></b>	<b><u>MENNESKERETTIGHETER I NORSK ANTI-TERROR LOVGIVNING</u></b>	<b><u>41</u></b>
3.1	INNLEDNING	41

3.1.1	FORBEREDELSE AV STRAFFBARE HANDLINGER	43
3.1.2	EN EGEN BESTEMMELSE MOT TERRORHANDLINGER	46
3.1.3	EKSTRAORDINÆRE ETTERFORSKNINGSMETODER	49
<b>4</b>	<b><u>DE LEGE FERENDA</u></b>	<b><u>53</u></b>
4.1	EN RETTSPOLITISK VURDERING AV STRAFF I KAMPEN MOT TERROR	53
<b>5</b>	<b><u>AVSLUTNING</u></b>	<b><u>57</u></b>
5.1	OPPSUMMERING	57
5.2	FREMOVER	58
<b>6</b>	<b><u>LITTERATURLISTE</u></b>	<b><u>59</u></b>

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstillinger

Internasjonal terrorisme er gjenstand for en økende grad av interesse både på det politiske og det juridiske plan. Det er hovedsakelig spørsmålet om hvordan fenomenet skal bekjempes som skaper diskusjon på den internasjonale arena.

De to første tiår etter opprettelsen av FN ble internasjonal terrorisme viet liten oppmerksomhet i Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen. Generalforsamlingens resolusjon 177 fra 1947 ga the International Law Commission<sup>1</sup> (ILC) mandat til å forberede et utkast til bekjempelse av handlinger som truet den internasjonale fred og sikkerhet. Artikkel 2 nr. 6 herfra retter seg mot terrorhandlinger som kan true freden, men dette er den eneste oppmerksomhet som ble viet terrorisme i FN før på 1970-tallet.<sup>2</sup>

I 1972 ble 30 flyselskap fra 14 land utsatt for terrorhandlinger. Under disse angrepene døde 140 mennesker og 99 ble såret. I siste halvdel av 1973 ble 268 mennesker drept og 571 såret som følge av terrorhandlinger.<sup>3</sup>

Dette var bakgrunnen som førte til at FNs daværende generalsekretær Kurt Waldheim selv fremmet forslag for Generalforsamlingen om bekjempelse av terrorisme.<sup>4</sup>

I dag, over 30 år senere, har man fremdeles ikke maktet å finne en effektiv måte å bekjempe terrorisme på. Utviklingen har gått i retning av økende grad av terrorisme

---

<sup>1</sup> FN Generalforsamlings resolusjon 174 (II): Statute of the International Law Commission, 22.11.1947

<sup>2</sup> Finger, International Terrorism and the United Nations s. 329

<sup>3</sup> Finger, International Terrorism and the United Nations s. 329

<sup>4</sup> Forslaget var det første i rekken av det som senere skulle bli et eget arbeidsområde for FN; nemlig de vedtakene fra Generalforsamlingen som går under betegnelsen: "Measures to eliminate international terrorism". Se nærmere [www.un.org/terrorism/ga.htm](http://www.un.org/terrorism/ga.htm)

samtidig som det internasjonale samfunn bruker tid og energi på debatter som ikke fører til resultater som kan hjelpe til å stagnere utviklingen.

FN har imidlertid opprettet flere organer, samt utformet adskillige konvensjoner med det formål å bekjempe terrorisme.

Oppgavens kapittel 2 vil bestå av en analyse av menneskerettigheter ved bekjempelse av internasjonal terrorisme sett i lys av FN-konvensjonen for internasjonalt beskyttede personer, FN-konvensjonen mot terrorbombing<sup>5</sup> og Sikkerhetsrådets resolusjon 1373.<sup>6</sup> Sikkerhetsrådet vedtok resolusjon 1373 (2001)<sup>7</sup> i etterkant av resolusjon 1368.<sup>8</sup> Sistnevnte resolusjon konstaterte at angrepet på USA den 11.september var en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Resolusjon 1373 pålegger FNs medlemsstater å gjennomføre nasjonale tiltak for å bekjempe blant annet finansiering av terrorhandlinger dersom tilstrekkelig lovgivning ikke allerede foreligger. Resolusjonen har spilt en viktig rolle ikke minst fordi den etter sitt innhold er bindende for alle medlemsstater slik at alle statene er forpliktet til å innføre de krav den oppstiller i nasjonal rett.

Det sentrale i analysen vil være å se hvilken betydning ulik utforming av de aktuelle bestemmelsene i konvensjonene og resolusjonen får for statenes forpliktelse til å sikre menneskerettighetsstandarder under terrorkampen, samt i hvilken grad statene kan derogere fra menneskerettighetene på bakgrunn av såkalte terrortrusler.

Jeg vil i det følgende begrense meg til å behandle de strafferettslige sider ved konvensjonene og resolusjonen, det vil si de bestemmelser som åpner for bruk av straff. Herunder skal ulike sider ved straffeforfølgningen behandles: straffens størrelse, anonyme vitneprov og ekstraordinære etterforskningsmetoder. Disse sidene ved straffeforfølgningen skal sees i lys av de relevante menneskerettslige bestemmelser etter

---

<sup>5</sup> Se "Avgrensning og terminologi" s. 3

<sup>6</sup> Security Council Resolution 1373, 28.september 2001

<sup>7</sup> Heretter vil Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 (2001) kun refereres til som "resolusjon 1373"

<sup>8</sup> Security Council Resolution 1368, 12.september 2001

konvensjonen om sivile og politiske rettigheter<sup>9</sup> og den europeiske menneskerettighetskonvensjon.<sup>10</sup>

Menneskerettigheter er grunnleggende krav til individets stilling uansett rettssystem og setter grenser for hva som kan tillates av staten overfor individet.<sup>11</sup>

Det handler om de fundamentale verdier enhver rettsorden skal respektere for å beskytte enkeltindividet. Menneskerettigheter begrunnes gjerne ut fra fornuft eller moral, og selv om det materielle innhold i bestemmelsene kan skifte med tid og sted, er de mest grunnleggende rettigheter som retten til liv, frihet og sikkerhet utslag av evige og ukrenkelige verdier. Terrorhandlinger betraktes som spesielt graverende handlinger som må bekjempes med strafferettslige midler, ikke minst fordi de i seg selv krenker grunnleggende menneskerettigheter. Ved bekjempelse av terrorisme har man ønsket en så effektiv straffeforfølgning som mulig. Menneskerettighetene har av den grunn blitt sett på som en skranke i kampen mot terrorisme; det vil si at de setter begrensninger på et effektivt vern mot terror.

Begrepet effektivitet er beskrevet av Eskeland som ”...resultatene av straffeforfølgning, målt med produktet av preventiv effekt for handlinger av en viss straffverdighet, gitt en bestemt ressursinnsats i en bestemt tidsperiode”.<sup>12</sup>

Effektivitet kan som nevnt, sies å stå i en viss motsetning til hensynet til menneskerettigheter. Men når verdenssamfunnet skal bekjempe terror ligger nettopp utfordringen i å finne balansen mellom ivaretagelse av den enkeltes rettigheter på den ene siden og hensynet til en effektiv kamp som virker både forebyggende og sanksjonerende på den annen.

Den folkerettslige foranledning til statenes gjennomføring av terrorbestemmelser er ofte å finne i FN-konvensjonene for bekjempelse av terrorisme.<sup>13</sup> Det vil derfor være sentralt

---

<sup>9</sup> Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter, 16. desember 1966

<sup>10</sup> Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, 4. november 1950

<sup>11</sup> Opsahl, Internasjonale menneskerettigheter - en innføring kapittel 1

<sup>12</sup> Se nærmere Eskeland, Strafferett s. 514

<sup>13</sup> Se note 14 nedenfor

å se på i hvilken grad FN gjennom utformingen av disse konvensjonene har ivaretatt hensynet til menneskerettigheter i forhold til ønsket om å bekjempe terror effektivt. Hvordan nasjonale lovgivere inkorporerer internasjonale forpliktelser vil være av stor betydning for den praktiske gjennomføringen av terrorbekjempelse og det vil derfor være av interesse å se på hvordan Norges forpliktelser er i ferd med og gjennomføres. Problemstillingen i kapittel 3 vil derfor være hvordan menneskerettighetene blir tilgodesett i den nylig vedtatte norske anti-terror lovgivning, samt hvordan de forholder seg til et av forslagene som ennå ikke er vedtatt.

## 1.2 Avgrensning og terminologi

Det finnes i dag 12 FN-konvensjoner og protokoller for bekjempelse av terrorisme. Ingen av disse rammer terrorisme generelt, men tar sikte på å regulere *bestemte* handlinger og unnlatelser. Noe av det som reguleres er: terrorgjerninger mot internasjonalt beskyttede personer, flykapping, sivil flysikkerhet, sikkerhet på olje- og gassplattformer, gisselaksjoner med terroristiske formål, terrorbombing, samt finansiering av terrorisme.<sup>14</sup>

Av de 12 konvensjonene og protokollene skal jeg konsentrere meg om de to nevnte, samt resolusjon 1373 som kom som et resultat av angrepene den 11. september og som initierte et verdensomspennende arbeid for bekjempelse av terrorisme.

For det første velger jeg å behandle "Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents" (heretter kalt "konvensjon for internasjonalt beskyttede personer").<sup>15</sup> Konvensjonen regulerer trusler, drap, kidnapping eller overgrep mot statsoverhoder, diplomater og andre offisielle utsendinger fra stater eller organisasjoner, jmf artiklene 1 og 2. Konvensjonen er valgt fordi den ikke har noen bestemmelse som ved første øyekast *uttrykkelig* sikrer hensynet til menneskerettigheter.

---

<sup>14</sup> For nærmere informasjon om disse se: United Nations Treaty Collection- Conventions on Terrorism: [www.un.org/English/Terrorism.asp](http://www.un.org/English/Terrorism.asp)

<sup>15</sup> Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents, New York, 14. desember 1973

Den andre konvensjonen som skal behandles er ”Convention for the suppression of terrorist bombings” (heretter kalt ”konvensjon mot terrorbombing”).<sup>16</sup> Denne forbyr all befatning med eksplosiver som er ment å benyttes mot offentlige installasjoner eller områder, transportsystem og lignende. Konvensjonen er valgt fordi den i motsetning til førstnevnte, har en bestemmelse som uttrykkelig sikrer hensynet til menneskerettigheter.

Resolusjon 1373 har en henvisning til internasjonale menneskerettsstandarder i den ikke-bindende delen av resolusjonen. Resolusjonen pålegger alle medlemsstater å gjennomføre visse tiltak mot finansiering av terrorisme, herunder å gjøre det straffbart å fremskaffe eller samle inn økonomiske midler til terrorformål.<sup>17</sup>

Resolusjonen er valgt på grunn av dens sentrale betydning i kampen mot terrorisme.

Det skal kort nevnes at i tillegg til bruk av straff, oppstiller også konvensjonene andre virkemidler som skal benyttes for å bekjempe terror, som for eksempel plikt til å etablere jurisdiksjon over handlingene, utleveringsforpliktelser og utveksling av informasjon både ved pågrep og under straffeforfølgningen. En analyse som omfattet alle disse virkemidlene ville imidlertid ført for langt, derfor skal jeg begrense meg til å behandle kun noen strafferettslige sider ved konvensjonene og resolusjonen.

### 1.3 Teoretisk tilnærming

Analyseobjektene i oppgaven er de to internasjonale konvensjonene og resolusjon 1373. Utgangspunktet må tas i deres ordlyd. Men også andre resolusjoner fra Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen vil kunne ha betydning ved tolkningen, fordi vedtak fra FN-organene generelt ofte utdyper, klargjør eller understreker viktigheten av allerede inngåtte avtaler, eller kan gi støt til nye overenskomster. Ved tolkningen av de aktuelle

---

<sup>16</sup> Convention for the suppression of terrorist bombings, New York, 15. desember 1997

<sup>17</sup> Resolusjonen regulerer det samme forhold som den siste av FNs terror-konvensjoner; ”Convention for the suppression of the financing of terrorism” av 9. desember 1999



konvensjoner og resolusjon 1373 vil det således ha rettskildemessig verdi å se ordlyden i sammenheng med andre relevante vedtak fra FN-organene. Som vi skal se senere, henvises det også ofte direkte til slike uforpliktende vedtak dersom de regulerer det samme forhold som terrorkonvensjonene gjør.

Generalforsamlingens saklige kompetanse omfatter alle sider innen FN-paktens<sup>18</sup> virkeområde, men forsamlingen kan bare vedta anbefalinger, jmf paktens artikkel 10. Både den rettslige og politiske betydningen av en resolusjon herfra vil avhenge av hvor mange og hvilke stater som sto bak vedtaket, men det vil uansett ikke være *uten* betydning hva Generalforsamlingen har uttalt i forbindelse med en terrorkonvensjon. Sikkerhetsrådets hovedansvar er lagt til sikring av fred og sikkerhet, jmf artikkel 24. Rådet kan vedta anbefalinger, men de har også myndighet til å treffe vedtak som er bindende for medlemsstatene, jmf artikkel 25. Dersom Sikkerhetsrådet vedtar en resolusjon i forbindelse med terrorbekjempelse er det som regel i de rådgivende resolusjonene. Herunder finnes selvsagt unntak, som for eksempel resolusjon 1373. Dersom Sikkerhetsrådet vedtar en slik resolusjon som etter sitt innhold er forpliktende, vil *alle* stater være bundet til å gjennomføre dens innhold i sin nasjonale lovgivning.

Bruk av internasjonale rettskilder gjør det nødvendig å benytte folkerettslig metode. Det typiske i folkeretten er at man mangler et lovgivende organ; det ”lovmessige” grunnlag finnes i de enkelte konvensjoner som eksisterer mellom statene.<sup>19</sup> Fordi konvensjoner er utslag av forhandlinger mellom mange stater vil de nødvendigvis bære preg av kompromisser som ofte fører til vage formuleringer. Motstridende politiske interesser og varierende innsatsvilje kjennetegner i stor grad folkerettslige overenskomster. Dette fører ofte til at utformingen av ordlyden i konvensjonene er vag og/eller tvetydig, samtidig som forarbeider ikke skal tillegges særlig vekt ved tolkningen av et rettsspørsmål.<sup>20</sup> Terrorkonvensjonene er intet unntak; politisk uenighet

---

<sup>18</sup> Charter of the United Nations, 26. juni 1945

<sup>19</sup> Se nærmere Higgins, *Problems and Process* (Oxford University Press) 1994 s. 1

<sup>20</sup> Wienkonvensjonen om traktatrett artikkel 32 oppstiller forarbeider som et supplerende tolkningsmoment, det vil si at dersom tolkningen fører til absurde eller urimelige resultater kan man søke hjelp i forarbeidene

viste seg særlig i arbeidet i FN forut for de fleste terrorkonvensjonene: Delegationene delte seg i to hovedgrupper; på den ene side var det de afrikanske og asiatiske land som ønsket å studere årsakene til terrorisme før man bestemte seg for tiltak for bekjempelse, og på den andre siden fant man de fleste vestlige land som mente at man ikke kunne vente med en slik utredning, men umiddelbart satse på bruk av straff og innføring av preventive tiltak.<sup>21</sup>

Et hovedproblem med folkeretten er, som med andre rettsregler, at reglene er lite avgrensede og at det åpnes for subjektive elementer ved reglenes anvendelse. I folkeretten kan imidlertid marginene for skjønn være enda større fordi reglene skal tilpasses ulike nasjonale rettssystem, og særlig gjelder det for Sikkerhetsrådets bindende resolusjoner som skal gjennomføres i alle land. Når vi som her står overfor to potensielt motstridende regelsett (bestemmelser om straff for terrorhandlinger og menneskerettigheter), vil statene måtte velge hvilke regler som skal gå foran ved eventuell motstrid. Da må man ta utgangspunkt i de alminnelige tolkningsprinsipper om *lex superior* (en regel av høyere rang går foran en av lavere rang), *lex posterior* (en regel fra senere tid går foran en regel gitt tidligere) og *lex specialis* (spesielle regler går foran generelle regler). Det vil altså ikke være opp til rettsanvenderens tilfeldige preferanser hvilket valg som tas.

Tre andre folkerettslige prinsipper står også sentralt ved tolkningen. For det første har vi suverenitetsprinsippet som innebærer at alle stater er suverene og ikke underlagt noen annen vilje enn sin egen.<sup>22</sup> Suverenitetsprinsippet tilsier at ordlyden skal vektlegges i så stor grad som mulig fordi det er kun den statene uttrykkelig har samtykket i. På den annen side vil det ved en vag eller flertydig ordlyd være begrenset hva man kan slutte fra den. Hensynet til staters suverenitet står sterkt i FN-systemet, jmf paktens artikkel 2 nr. 1 "...based on the principle of sovereign equality of all its Members".

Som et konkurrerende prinsipp har vi prinsippet om effektivitet. Dette innebærer at avtalene må tolkes slik at de blir virksomme etter sitt formål, altså dersom teksten ikke *selv* gir noen klar anvisning på hvilke forhold den er ment til å fange opp, skal den

---

<sup>21</sup> Report of the ad hoc Committee on International Terrorism, United Nations Yearbook 1973, s. 777

<sup>22</sup> Se nærmere Cassese, International Law s. 88-90

tolkes dithen at den gis den mening som var påtenkt ved dens utforming. En naturlig konsekvens av suverenitetsprinsippet er en forsiktig tolkning. Prinsippet om effektivitet står i en viss motsetning til dette; dette prinsippet tilsier at man tolker konvensjonene slik at bestemmelsene rammer de tilfellene man ønsker å ramme.

Det siste prinsippet er hensynet til menneskerettigheter, jmf paktens artikkel 1 nr. 3. Adskillige menneskerettskonvensjoner har sitt utspring i paktens og det er i dag ingen stater som bestrider menneskerettighetenes grunnleggende stilling. Prinsippet slik det er å forstå i FN-pakten pålegger imidlertid ikke statene å påse at *spesifiserte* rettigheter overholdes, men pålegger heller statene å overholde prinsippet, eller om man vil; tanken om rettighetene.<sup>23</sup>

Når det gjelder tolkning av resolusjoner fra FN, vil det måtte sondres mellom veiledende og bindende resolusjoner. Sistnevnte skal innføres i nasjonale lovverk og må derfor tolkes med hensyn til at forpliktelsene blir praktisk gjennomførbare. Veiledende resolusjoner er i utgangspunktet uten juridisk betydning, og kan tolkes videre fordi de mangler rettslig bindende konsekvenser. Når det gjelder Sikkerhetsrådsresolusjoner som etter FN-pakten har bindende virkning, vil disse kunne regnes som traktatrett slik dette defineres i ICJ-statuettene<sup>24</sup> artikkel 38 litra a: "...international conventions...establishing rules expressly recognized by the contesting states..." Etter denne artikkelen karakteriseres traktatrett som overenskomster mellom stater som nedfeller ulike regler partene må overholde. Herunder er det på det rene at tradisjonelle konvensjoner faller under bestemmelsen, men det kan også hevdes at resolusjoner fra Sikkerhetsrådet faller under bestemmelsen. Det er på det rene at resolusjonene er overenskomster og at de nedfeller regler statene må følge. Legger man således ICJ-statuettene artikkel 38 til grunn, kan derfor resolusjonene underlegges samme tolkningsregler som konvensjonene. Det vil derfor være nærliggende å tolke resolusjon 1373 etter de samme prinsipper som anvendes på konvensjonene.

Ved avveiningen av flere rettskilder er det ingen allmenn presumsjon for at noen kilder rangerer høyere enn andre. Utgangspunktet er at alle rettskildene rangerer likt.

---

<sup>23</sup> Cassese, *International Law* s. 104-105

<sup>24</sup> Statute of the International Court of Justice, 26.juni 1945

Wienkonvensjonen om traktatrett<sup>25</sup> er utgangspunktet for enhver traktatolkning og stadfester allikevel en forståelse av at noen regler står over andre og at stater kan være bundet av slike regler uten å ha samtykket til det. Konvensjonen er den sentrale rettskilde for inngåelse, *tolkning* og opphør av traktater. Men også ICJ-statuettenes artikkel 38 har siden sin opprettelse blitt regnet som utgangspunktet for en generell oppregning av folkerettens kilder. Artikkelen lister opp traktater, internasjonal sedvanerett og allmenne rettsprinsipper, men er ingen allmenn regel for indre rangorden mellom kildene.<sup>26</sup> I oppgaven vil det av den grunn tas utgangspunkt i konvensjonene og resolusjonen, men det er intet som tilsier at disse skal rangere høyere dersom det foreligger for eksempel konkurrerende sedvanerett på området.

Utgangspunktet kan modifieres noe. Jus cogens kalles de regler som er universelt anerkjent som så grunnleggende at man ikke kan fravike eller derogere fra dem, eksempelvis forbudet mot tortur og annen umenneskelig behandling. Regler av jus cogens karakter er ofte grunnleggende menneskerettigheter. Wienkonvensjonen om traktatrett artikkel 53 definerer jus cogens som:

”...a norm accepted and recognized by the international community of states as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of the general international law having the same character”.

Dessuten slås det fast i FN-pakten artikkel 103 at ved motstrid mellom pakten og andre avtaler medlemsstatene har inngått, skal FN-pakten gå foran (“...shall prevail...”). Siden terrorkonvensjonene og resolusjon 1373 har sitt utspring i FN og de alle henviser til paktens prinsipper og formål, vil det kun unntaksvis oppstå motstrid mellom disse og pakten selv.

Ytterligere et unntak til manglende normrangering finnes nå i statuettenes for den internasjonale straffedomstol (ICC)<sup>27</sup> artikkel 21.

---

<sup>25</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties, 23.mai 1969. Norge har ikke ratifisert, men store deler av konvensjonen er sedvanerett og er derfor allikevel bindende for Norge

<sup>26</sup> Se nærmere Cassese, *International Law* 2001 s. 117

<sup>27</sup> Rome Statute of the International Criminal Court, 1998

Av bestemmelsen fremgår det hvilke rettskilder Domstolen skal anvende, samt hvilken trinnhøyde disse får.<sup>28</sup>

Oppsummeringsvis kan man si at folkeretten består av vage og/eller flertydige rettskilder som ikke har noen bestemt plass i forhold til hverandre eller skal tillegges noen bestemt vekt i den rettslige argumentasjonens gang.

Siden dette er karakteristisk for folkeretten generelt, vil det medføre at analysen i oppgaven ikke vil kunne gi konkrete og absolutte svar på de spørsmål som reises.

#### 1.4 Terrorismebegrepet

I flere tiår har stater i FN debattert spørsmålet om straff av terrorisme uten å komme til enighet om en definisjon av begrepet.

Konsensus om terminologien er imidlertid nødvendig for opprettelse av en generell konvensjon som retter seg mot terrorisme som sådan, hvilket er noe mange stater ønsker i stedet for de nåværende 12 konvensjoner.

Hovedgrunnen til uenigheten har ligget i at land fra den tredje verden har fastholdt at de såkalte frihetsforkjempere ("Freedom-fighters") som kjemper for sin rett til selvbestemmelse, ikke skal falle under betegnelsen "terrorister". På grunn av denne grunnleggende uenigheten har man i FN heller konsentrert seg om å utforme konvensjoner som retter seg mot spesifiserte, konkrete handlinger.

Første tilleggsprotokoll til Geneve-konvensjonene (Krigens rett)<sup>29</sup> av 1977 endret bildet noe. Denne fastslo at krigførende som ikke var medlem av en stats væpnede styrker (herunder de såkalte frihetsforkjempere) skulle få status som krigførende og av dette følger avledet status som krigsfanger i tilfelle fangenskap. Dette medførte for det første at frihetsforkjemperne ikke ble ansett som terrorister og for det andre en bredere enighet

---

<sup>28</sup> Bestemmelsen setter imidlertid ikke opp en *generell* regel for anvendelse av rettskilder for det internasjonale samfunn. Bestemmelsen regulerer kun hvilken gang domstolen selv skal følge i sin rettslige argumentasjon

<sup>29</sup> Den humanitære rett (også kalt krigens folkerett) er kodifisert i fire Genève-konvensjoner fra 1949, samt supplert med to tilleggsprotokoller fra 1977

om hva terrorisme skulle innbefatte. Den nye enighet ble illustrert gjennom Generalforsamlingens resolusjon 49/60<sup>30</sup> artikkel 1 nr.3, som sier :

”Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or any other nature that may be invoked to justify them”.

Bestemmelsen er ett av mange forsøk på å definere terrorisme, men er ikke internasjonalt anerkjent som en allmenngyldig definisjon på terrorisme. Dog kan dens innhold gi en pekepinn på hvilke elementer en fremtidig definisjon skal inneholde: Handlingene som rammes må være slike som er *straffbare* under de nasjonale rettssystem (for eksempel drap, kidnapping eller mordbrann), deres formål må være å skape *frykt*, samt at de må være *politisk* motiverte.

Det første forsøket på en definisjon av terrorisme kom imidlertid så tidlig som i 1937. Etter mordet på Kong Alexander av Jugoslavia og den franske utenriksminister Barthoru i 1934 satt Folkeforbundet (League of Nations)<sup>31</sup> ned en ekspertkomité som skulle redegjøre for terroraktivitet. Formålet var å utforme en konvensjon mot sammensvergelses og kriminelle handlinger som hadde politisk eller terroristisk motivasjon.<sup>32</sup>

I 1937 ble således det første forsøket på en definisjon av terrorisme nedskrevet: ”All criminal acts directed against a state and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons or the general public”.<sup>33</sup>

I 1992 ble det gjort enda et forsøk på å definere terrorisme av terroreksperter A.P. Schmid. Han tok utgangspunkt i den eksisterende enighet om begrepet

---

<sup>30</sup> General Assembly, 9. desember 1994, A/RES/49/60

<sup>31</sup> The Covenant of the League of Nations, 28.04.1919

<sup>32</sup> ”Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism”, mottok bare *en* ratifikasjon og ble derfor aldri gjort gjeldende

<sup>33</sup> United Nations Office on Drugs and Crime Se: [www.undcp.org/odccp/terrorism.html](http://www.undcp.org/odccp/terrorism.html)

”krigsforbrytelse”. I hovedtrekk innebærer krigsforbrytelser overgrep mot sivile, gisseltaking og drap på fanger, jmf den utførlige oppregning av hva som faller under begrepet i Statuettene for den Internasjonale Straffedomstol (ICC) art 8. Dersom man legger de samme elementene i terrorismebegrepet og utvider det til også å gjelde i fredstid, ville man få en så enkel definisjon som at ”terrorisme er fredstidens ekvivalent til krigsforbrytelser”.<sup>34</sup>

Som begrep er altså terrorisme en upresis samlebetegnelse på en rekke ulike handlinger. I grunntrekk er det bruk av vold med det formål å påvirke en politikk eller oppfylle et politisk ønske, for eksempel gjennom krav til frigivelse av fanger, avsettelse av regjeringer eller tilbaketrekning av militære tropper.

Under forarbeidet til alle terror-konvensjonene i FN var fokus satt på en definisjonsavklaring, eventuelle årsaker til terror og hvordan det effektivt skal bekjempes.<sup>35</sup> Uenighetene rundt definisjonsavklaringen vedvarte som et av hovedproblemene helt fra utformingen av den første terrorkonvensjon i 1963<sup>36</sup> til den foreløpig siste i 1999.<sup>37</sup> Det er ennå ikke oppnådd enighet om hva som skal inngå i begrepet.

---

<sup>34</sup> ”Definitions on terrorism”: se nærmere: [www.undcp.org/terrorism\\_definitions.html](http://www.undcp.org/terrorism_definitions.html)

<sup>35</sup> Se Report of the Ad Hoc Committee on International Terrorism 1973

<sup>36</sup> Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, 14.september 1963 er ikke en terrorkonvensjon som sådan, men regnes i dag allikevel som en av de tolv FN-konvensjonene for bekjempelse av terror fordi den aktualiseres også dersom terrorhandlinger begås ombord på luftfartøy

<sup>37</sup> International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. 9.desember 1999

## 1.5 Oppbygning av oppgaven

Hittil i oppgaven er problemstillingene forsøkt satt i en større sammenheng. Resten av oppgaven skal knytte seg til mer spesifiserte analyser hvor det tas utgangspunkt i konkrete bestemmelser i FN-konvensjonene og resolusjon 1373 og i noen aktuelle norske anti-terror bestemmelser.

I kapittel 2 skal jeg behandle hvilken stilling menneskerettighetene har i den internasjonale kampen mot terror. Her vil jeg først behandle i hvilken grad det pålegges statene å respektere disse forpliktelsene direkte gjennom konvensjonene og resolusjonen, dernest hvorvidt statene kan påberope seg derogasjonsmulighetene som oppstilles i menneskerettighetsavtalene, og til slutt om terrorisme kan benyttes som begrunnelse for derogasjon. Dessuten vil jeg sammenligne bruk av straff som virkemiddel i konvensjonene og resolusjonen med de relevante menneskerettighetene som oppstilles i konvensjonen for sivile og politiske rettigheter og den europeiske menneskerettighetskonvensjon.

Kapittel 3 vil ta for seg deler av Norges terrorlovgivning; her vil jeg konsentrere meg om noen av de nye lovbestemmelser i lys av våre forpliktelser etter den europeiske menneskerettighetskonvensjon, samt om et av forslagene til ny lovgivning som ennå ikke er vedtatt.

Kapittel 4 vil bestå av en rettspolitisk vurdering av de behandlede emner, herunder hvorvidt nåværende juridiske rammeverk er hensiktsmessig og virkningsfullt i bekjempelse av terrorisme, og om det i realiteten setter menneskerettigheter som en skranke i kampen mot terror.

Avslutningskapitlet oppsummerer hovedfunnene i oppgaven og sier kort noe om hvordan utviklingen bør, og kan se ut til å bli fremover.



## 2 Menneskerettigheter og terrorbekjempelse

### 2.1 Innledning

Et effektivt vern mot terrorisme står for noen i direkte motsetning til beskyttelse av menneskerettighetene. Men når statene skal gjennomføre terrorbestemmelser i intern rett er det viktig at man ikke lar grunnleggende garantier for individet tape i kampen om effektivitet.

Verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1948<sup>38</sup> kom som resultat av overgrep enkelte stater gjorde seg skyldig i under den annen verdenskrig. Det var bred politisk enighet om at man måtte unngå en lignende situasjon i fremtiden, så erklæringen utgjør et sett av minimumsstandarder for å garantere enkeltmenneskets sikkerhet og integritet mot statlige maktovergrep. Den er ikke juridisk bindende, men store deler av dens innhold er enten blitt sedvanerett eller fått karakter av jus cogens,<sup>39</sup> hvilket betyr at statene blir bundet av de deler av erklæringen som er av en slik art.

I 1966 utarbeidet FN en global konvensjon for beskyttelse av sivile og politiske rettigheter (SP). Konvensjonen sikrer at grunnleggende rettigheter respekteres samtidig som den pålegger medlemsstatene juridiske og politiske bindende forpliktelser. Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) er den europeiske ekvivalenten til SP og disse skal sammen utgjøre det rettslige grunnlaget for menneskerettigheter i analysen. Selv om EMK er en europeisk overenskomst vil hensynet til rettsenhet tilsi at teori og praksis herfra også vil få betydning ved tolkningen av SP.

---

<sup>38</sup> Universal Declaration of Human Rights, 10.12.1948

<sup>39</sup> Man kan i en viss grad sondre mellom jus cogens og folkerettslig sedvanerett. Jus cogens representerer overordnede sedvanerettsregler som er så grunnleggende at de ikke kan fravikes ved inngåelse av avtaler. Jus cogens har dessuten universell oppslutning, mens alminnelig sedvanerett normalt har generell tilslutning; det er altså ikke absolutt nødvendig at sedvanerett som sådan er praktisert og støttet av *alle* stater. Se nærmere Cassese, *International Law* s. 119-121, 138-148

## 2.1.1 Hensynet til menneskerettigheter

### 2.1.1.1 Problemstilling

I dette avsnittet skal det undersøkes hvorvidt terrorkonvensjonene og resolusjon 1373 kan tolkes med den begrensning at menneskerettighetene skal settes som skranke ved bekjempelse av terrorisme.

### 2.1.1.2 Konvensjonen for internasjonalt beskyttede personer

*Grunnleggende* menneskerettigheter setter visse grenser for hva staten kan tillate av overgrep overfor individet. Alle stater er bundet av grunnleggende rettigheter uavhengig av manglende tilslutning til menneskerettskonvensjoner. Slike rettigheter er blant annet retten til liv,<sup>40</sup> frihet fra slaveri og frihet fra tortur og annen umenneskelig behandling og straff.

Konvensjonen for internasjonalt beskyttede personer artikkel 9 sier at enhver person som er underlagt straffeforfølgning på bakgrunn av de handlingene som rammes etter artikkel 2, skal garanteres rettferdig behandling, jmf ordlyden: "...shall be guaranteed fair treatment..."

En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at bestemmelsen åpner for at den antatte gjerningsmann skal sikres de rettigheter som ethvert demokratisk rettssystem verner om. "Fair treatment" er imidlertid et vidt begrep og uten noen uttrykkelig henvisning til de internasjonale menneskerettigheter blir ikke statene nødvendigvis pålagt å respektere alle de garantier som inngår i det menneskerettslige regelverk. Man kan derfor ikke slutte noe utelukkende basert på ordlyden. Det kan på den ene side hevdes at siden menneskerettigheter er fundamentale og grunnleggende krav for individet, vil en slik henvisning som et *minstekrav* innebære sikring av respekt for menneskerettigheter. På den annen side kan statene hevde at siden det ikke henvises *direkte*, kan det ikke tolkes

---

<sup>40</sup> Retten til liv innebærer *ikke* at *ingen* skal berøves livet; det oppstilles intet forbud i SP artikkel 6 mot dødsstraff. Bestemmelsen rammer kun vilkårlig berøvelse av livet. Forbud mot dødsstraff er imidlertid nedfelt i den andre tilleggsprotokoll til SP av 1989 artikkel 1, jmf protokoll nr. 6 til EMK om avskaffelse av dødsstraffen artikkel 1

dithen at statene forpliktet til å påse at menneskerettighetene settes som skranke i terrorkampen. Suverenitetsprinsippet taler for den siste tolkningen.

Effektivitetsprinsippet taler derimot for en annen løsning. For å komme til en endelig tolkning av bestemmelsen må den ses i sammenheng med andre relevante rettskilder. Konvensjonens preambel (fortale) henviser til de formål og prinsipper som er å finne i FN-pakten når det gjelder opprettholdelse av fred og sikkerhet, vennlige forbindelser og samarbeid mellom stater. Menneskerettigheter er nedfelt i FN-pakten som et grunnleggende prinsipp, jmf FN-pakten artikkel 1 nr. 3 ”...promoting and encouraging respect for human rights...” Fordi FN-pakten er en konstitusjon inneholder den ikke mange forpliktelser for medlemsstatene, men blant de få som finnes er forpliktelsen til å ”...promote universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all...”, jmf paktens artikkel 55 litra c.

Til tross for at artiklene som regulerer menneskerettigheter i pakten er vage, er menneskerettigheter et generelt mål for organisasjonen som sådan, så vel som for statene. Når man således viser til at paktens prinsipper skal overholdes, forpliktet derfor statene til å sikre en *viss* respekt for menneskerettighetene.

Konvensjonen for internasjonalt beskyttede personer har videre ingen henvisning til relevante vedtak fra FN-organer; i preambelet nevner den kun FN-pakten, ellers er det sparsomt med tolkningshjelp i konvensjonen. Som tidligere nevnt var terrorisme et relativt nytt problem i 1973,<sup>41</sup> derfor hadde konvensjonens parter få, om noen, vedtak som tok stilling til hvilke hensyn som skulle tas når terrorhandlinger skulle bekjempes. For å finne ut hvilke hensyn partene ønsket å vektlegge må vi derfor se hen til det arbeidet som ble nedlagt i FN forut for konvensjonen. Forarbeidene viser at mange stater ønsket en større vektlegging av menneskerettigheter, blant annet kom dette til uttrykk i rapporten den ansvarlige ad hoc komiteen la frem for Generalforsamlingen sensommeren 1973: ”...stressed the need ....to ensure respect for the right of self-determination and fundamental human rights”.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Se side 1

<sup>42</sup> Report of the ad hoc committee on international terrorism, UN Yearbook 1973

Det er altså på det rene at menneskerettigheter var ett av de grunnleggende hensyn partene ønsket å vektlegge ved utarbeidelsen av konvensjonen.

Det er således nærliggende å tro at konvensjonens henvisning til en rettfærdig behandling sett i sammenheng med konvensjonens henvisning til FN-paktens formål og prinsipper, samt tatt i betraktning at hensynet til menneskerettigheter ble vektlagt i arbeidet i FN forut for konvensjonen, til sammen medfører at konvensjonen pålegger statene å sette menneskerettigheter som skranke ved terrorbekjempelsen.

Som jeg kommer til i neste avsnitt, underbygges denne konklusjonen dersom vi sammenligner bestemmelsen i artikkel 9, med bestemmelsen i artikkel 14 i konvensjonen mot terrorbombing.

### 2.1.1.3 Konvensjonen mot terrorbombing

Konvensjonen mot terrorbombing artikkel 14 sier at enhver person som er underlagt forfølgning skal garanteres rettfærdig behandling. Det står i bestemmelsen at retten til en rettfærdig behandling innebærer en sikring av alle de rettigheter den nasjonale lovgivning oppstiller, samt andre anvendbare bestemmelser i folkeretten, herunder de internasjonale menneskerettigheter: ”...shall be guaranteed fair treatment, including enjoyment of all rights and guarantees in conformity with the law of the State... and applicable provisions of international law, *including international law of human rights*” (min utheving). Det kan ikke gis et endelig svar på hva dette innebærer fordi bestemmelsen er generell og omfatter alle de krav individet kan tenkes ha både på nasjonalt og internasjonalt plan og dette vil naturligvis variere fra sak til sak og fra nasjon til nasjon. Men gjennom henvisningen til *menneskerettigheter* sikres i det minste den antatte gjerningsmann eksempelvis å ikke bli utsatt for tortur eller annen nedverdiggende og umenneskelig behandling eller straff.

Det interessante med artikkel 14 er at det kan se ut som om den viderefører bestemmelsen i artikkel 9 i konvensjonen for internasjonalt beskyttede personer. Ordlyden er til et visst punkt likelydende, foruten at det i artikkel 14 utdypes hva som menes med ”rettfærdig behandling”. Det er stort tidsspenn mellom de to konvensjonene (henholdsvis 1973 og 1998), bekjempelse av terror i 1973 var ikke satt på den

internasjonale dagsordenen i den grad det var i 1998. Det kan derfor tenkes at hensynet til menneskerettigheter ikke ble ansett være av overordnet betydning ved utformingen av førstnevnte konvensjon, men at dette viste seg å bli et presserende behov etter hvert som kampen mot terror utviklet seg. Konvensjonene har samme formål (å bekjempe terror) og begge har sitt utspring i FN; det er derfor nærliggende å tro at artikkel 14 er en videreutvikling av artikkel 9 i den forstand at de skal tolkes i sammenheng slik at de konkrete rettsområder det siktes til i artikkel 14 også kan leses inn i artikkel 9. Effektivitetsprinsippet taler for en slik tolkning. Et slikt tolkningsresultat vil altså underbygge påstanden om at artikkel 9 i førstnevnte konvensjon oppstiller menneskerettigheter som skranke ved bekjempelse av terrorisme.

Etter ordlyden i artikkel 14 levnes det videre liten tvil om at menneskerettighetene oppstiller en skranke når statene straffefølger en antatt terrorist, men det finnes ytterligere faktorer som kan være med på å underbygge dette standpunktet. Konvensjonens preambel henviser til Generalforsamlingens resolusjoner 49/60<sup>43</sup> og 51/210<sup>44</sup> ("recalling the resolutions"). Resolusjon 49/60 er en av mange i rekken av resolusjoner som omhandler tiltak for å eliminere terrorisme vedtatt av Generalforsamlingen.<sup>45</sup> Vedtakene har med varierende vekt fremmet forslag til hvordan terrorisme skal bekjempes. Resolusjon 49/60 punkt II nr. 5 sier at statene må ta hensyn til FN-pakten, annen folkerett og menneskerettighetene i det de tar i bruk midler for å bekjempe terrorisme. Konvensjonens henvisning til 49/60 styrker derfor ytterligere menneskerettighetenes stilling i konvensjonen.

Resolusjon 51/210 uttrykker i del 1 nr. 3 at statene må gjennomføre nasjonale tiltak i samsvar med relevante menneskerettigheter, samt at punkt 3 i resolusjonens annex understreker viktigheten av at statenes tiltak står i et rimelig forhold til menneskerettighetene. Siden Generalforsamlingens kompetanse begrenser seg til å være rådgivende vil ikke disse uttalelsene i kraft av at de står i en resolusjon herfra *direkte* pålegge statene å vektlegge menneskerettigheter. Men siden artikkel 14 allerede

---

<sup>43</sup> General Assembly A/RES/ 49/60, 9. desember 1994

<sup>44</sup> General Assembly A/RES/51/210, 17. desember 1996

<sup>45</sup> Se for full oversikt: [www.un.org/terrorism/ga.htm](http://www.un.org/terrorism/ga.htm)

pålegger statene å sikre menneskerettigheter, vil preamblets henvisning til resolusjonene bidra til å *styrke* og understreke viktigheten av hensynet.

Formålet med konvensjonens bestemmelser er å utvikle og styrke internasjonalt samarbeid mot terrorisme, forhindre terrorhandlinger og straffe eventuelle overtredere, jmf 9. preambulære setning: ”...enhance cooperation .....in devising and adopting effective and practical measures for the prevention of such acts of terrorism and for the prosecution and punishment of their perpetrators”. Dette formålet kan imidlertid ikke sies å stå i motstrid til menneskerettighetene. Det er generelt lite som tilsier at menneskerettighetene ikke kan etterleves til tross for at konvensjonen har som formål å slå ned på terrorhandlinger. Det levnes etter min mening, liten tvil om at konvensjonen må tolkes med den begrensning at menneskerettighetene skal respekteres i kampen mot terror.

#### 2.1.1.4 Resolusjon 1373 (2001)

Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 av 2001 legger grunnlag for eksplisitte tiltak statene må gjennomføre for å bekjempe finansiering av terrorisme. Resolusjonen er hjemlet i FN-paktens artikler 39 og 41 og kan slik pålegge medlemsstatene tiltak som skal forhindre handlinger som Sikkerhetsrådet mener utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Resolusjonens punkt 3 litra f sier at forut for statenes innvilgelse av eventuell flyktningsstatus for asylsøkere, skal de treffe nødvendige tiltak i samsvar med bestemmelser i nasjonal rett, folkerett og internasjonale menneskerettigheter, jmf ordlyden: ”Take appropriate measures in conformity with the relevant provisions of national and international law, including international standards of human rights, before granting refugee status...” Det kan synes påfallende at den eneste henvisning til menneskerettsstandarder ikke er av generell art, men kun nevnes i forbindelse med tiltak rundt eventuell innvilgelse av asyl.

Videre er dette punktet *ikke* juridisk bindende, men kun en *oppfordring* fra Sikkerhetsrådet til statene, jmf ordlyden ”...*oppfordrer* alle stater til...” i motsetning til de første punktene ”...*beslutter* at alle stater skal...” (min utheving). Det er påfallende at

den eneste henvisning til menneskerettigheter er å finne under den veiledende del av resolusjonen, mens de strafferettslige tiltak er underlagt juridisk bindende kraft. Kan dette forstås som at Sikkerhetsrådet prioriterer strafferettslige sanksjoner før hensyn til enkeltmenneskets rettigheter?

Det kan hevdes at statene skal vektlegge grunnleggende menneskerettigheter *uansett* om det mangler en eksplisitt henvisning i den bindende delen av resolusjonen. Dette standpunktet kan jeg til en viss grad støtte meg til dersom Sikkerhetsrådet hadde utelatt en henvisning til menneskerettigheter i resolusjonen *i sin helhet*. Da kunne man tolket hele teksten i samsvar med preamblet og tilhørende vedtak fra Generalforsamlingen og derav kommet frem til at hensynet lå underforstått i resolusjonens bindende del. Dette er imidlertid ikke gjort, da det allerede henvises til menneskerettigheter i den ikke-bindende delen av resolusjonen. Hvorfor har man da ikke tatt dette hensynet i betraktning i begge deler av vedtaket?

Dette *kan* tolkes dithen at man har vektlagt de konkrete tiltak for bekjempelse på bekostning av hensynet til individets rettigheter.

På den annen side må resolusjonen tolkes i sammenheng med andre rettskilder, deriblant konvensjonen mot finansiering av terrorisme som i hovedsak regulerer de samme forhold som resolusjonen. Konvensjonen mot finansiering av terrorisme artikkel 17 stadfester statenes plikt til å vektlegge blant annet menneskerettigheter når de underlegger en antatt gjerningsmann straffeforfølgning.

Bildet endrer seg ytterligere dersom vi ser på resolusjonens begynnelse; ”Reaffirming its resolutions 1269 (1999) and 1368 (2001)...” Det er på det rene at resolusjonen er en oppfølger til disse to resolusjonene. 1368 er tidligere nevnt som det umiddelbare svar på angrepene den 11.september, mens 1269<sup>46</sup> er en resolusjon av generell karakter som fastslår Sikkerhetsrådets rolle i kampen mot internasjonal terrorisme. Den understreker fordømmelsen av alle former for terrorisme uavhengig av motivasjon og gjerningsmenn, og oppfordrer stater til å iverksette tiltak som forhindrer terrorisme og sikrer samarbeid over grensene.

---

<sup>46</sup> Security Council Resolution 1269, 19.oktober 1999

Det sentrale i denne resolusjonen er imidlertid dens spesifisering av at tiltak som retter seg mot terrorisme må holde seg innenfor de rammer som settes av menneskerettighetene og folkeretten for øvrig:

”Emphasizing the necessity to intensify the fight against terrorism at the national level and to strengthen, under auspices of the United Nations, effective international cooperation in this field on the basis of the principles of the Charter of the United Nations and norms of international law, *including respect for international humanitarian law and human rights*” (min utheving).

Det må understrekes at siden resolusjon 1373 stadfester resolusjon 1269 må henvisningen til menneskerettighetene også eksplisitt gjelde for de tiltakene som pålegges i resolusjon 1373.

Resolusjonen må videre leses i sammenheng med sitt rettslige utspring i FN-pakten. Ett av de grunnleggende prinsipper i FN-pakten er nettopp hensynet til menneskerettigheter, jmf artikkel 1 (3). Siden resolusjonen direkte henviser til paktens prinsipper og formål, må hensynet til menneskerettighetene innfortolkes i denne henvisningen.

”Den internasjonale beskyttelsen av menneskerettigheter” beskriver det systemet som er utviklet med utgangspunkt i FN-pakten for å beskytte og sikre menneskerettigheter. FN-pakten forankrer den grunnleggende tro og kodifikasjon av menneskerettigheter og det er senere - innenfor rammen av pakten - funnet sted en omfattende regelutvikling på det menneskerettslige område. Henvisninger til FN-paktens prinsipper og formål må klart leses slik at menneskerettigheter skal ivaretas uavhengig av de konkrete konvensjoners eget innhold og formål. Dette gjelder ved tolkningen av FN-konvensjoner og det er ingen grunn til at resolusjoner skulle stilles i et annet lys.

Som nevnt i avsnitt 1.3 er Sikkerhetsrådets ansvarsområde sikring av fred og sikkerhet - ikke sikring av menneskerettigheter. Betyr så dette at tiltak for sikring av den internasjonale fred får forrang for hensynet til menneskerettighetene?

Den senere tid har Sikkerhetsrådet gjennom sine resolusjoner vist vilje til, og ønske om å benytte maktbruk der det har forekommet brudd på menneskerettighetene, blant annet



kan nevnes situasjonene i Jugoslavia,<sup>47</sup> Somalia<sup>48</sup> og Øst-Timor.<sup>49</sup> Også under den betente situasjonen i Kosovo kom det frem at Sikkerhetsrådet fordømte de overgrepene som ble begått mot menneskerettighetene, selv om resolusjon 1199 (1998)<sup>50</sup> ikke direkte hjemlet den intervensjonen som ble foretatt i regi av NATO.<sup>51</sup>

Det kan altså se ut til at Sikkerhetsrådet i stor grad begrunner tiltak for å sikre fred i at grove brudd på menneskerettighetene forekommer og dermed at det ikke finnes noen motsetning mellom de to, snarere en sammenheng.

Derfor er det nærliggende å tro at Sikkerhetsrådets resolusjoner, som 1373, ikke hjemler fravikelse av menneskerettigheter i kampen mot terror.

Tolket i sin kontekstuelle sammenheng og i lys av tilhørende vedtak og FN-pakten, er det etter min mening rimelig å si at resolusjon 1373 pålegger statene å utforme lovgivning som ikke får stride mot menneskerettighetene.

Til slutt tilsier reelle hensyn at kampen mot terror bør være en kamp for å beskytte fundamentale rettigheter og sikring av lov og rett. Siden terrorhandlingene etter sin art selv utgjør grove brudd på menneskerettighetene, vil tiltakenes eventuelle vektlegging av sikkerhet på bekostning av menneskerettigheter være en kortsiktig og selvmotsigende løsning. Dersom man skulle tolket FN-konvensjonene og resolusjonen dithen at slike demokratiske verdier ikke ble medtatt, ville det ikke bare være galt i seg selv, men oppfordre til ytterligere voldsbruk eller i det minst skape sympati for dem som benytter seg av vold.

#### 2.1.1.5 Oppsummering

Avslutningsvis har vi sett at det pålegges statene å innføre ulike tiltak for bekjempelse av terrorisme. Gjennom tolkningen av de aktuelle terrorkonvensjonene og resolusjon 1373, sammenholdt med de relevante rettskilder, kan det imidlertid hevdes at

---

<sup>47</sup> Security Council Resolution 757 og 770, 1992

<sup>48</sup> Security Council Resolution 794, 1992

<sup>49</sup> Security Council Resolution 1264, 1999.

<sup>50</sup> Security Council Resolution 1199, 28.september 1998

<sup>51</sup> De lærde strides fremdeles om hvorvidt dette var en intervensjon som hadde hjemmel i folkeretten (se blant annet "The American Journal of International Law", 1999)

menneskerettighetene settes som begrensning når statene skal gjennomføre den nasjonale terrorlovgivning.

## 2.1.2 Derogasjon

### 2.1.2.1 Innledning

Hovedregelen er at statene skal respektere og sikre menneskerettighetene til enhver tid. Men i visse sammenhenger kan statene fravike konvensjonsbestemmelsene – det tales om en slags menneskerettslig nødrett – og det er dette som kalles derogasjon.<sup>52</sup>

Adgangen til derogasjon er hjemlet i EMK artikkel 15 og SP artikkel 4. I disse kommer det frem i hvilke situasjoner en stat kan fravike sine forpliktelser etter konvensjonene: ”... time of public emergency which threatens the life of the nation...” jmf SP artikkel 4 nr. 1, eller: ....”time of war or other public emergency...”, jmf EMK artikkel 15 nr. 1. Ytterligere vilkår må foreligge, men dette kommer jeg tilbake til i avsnittet om terrorisme som begrunnelse for derogasjon.

Noen bestemmelser er imidlertid såkalte ikke-derogerbare rettigheter, hvilket vil si at statene ikke under noen omstendigheter kan fravike dem. Derogasjon får således aldri skje fra reglene om retten til liv, frihet fra tortur, slaveri, gjeldsfengsel, straffedom uten støtte i lov eller tanke, samvittighets- og religionsfrihet, jmf SP artikkel 4 nr. 2. I EMK artikkel 15 er listen over ikke-derogerbare rettigheter kortere, herunder nevnes ikke gjeldsfengsel eller retten til tanke, samvittighets- og religionsfrihet.

Det må videre sondres mellom den adgang som finnes til å fravike visse bestemmelser dersom staten befinner seg i en ekstraordinær situasjon (derogasjon), og de begrensinger som kan påberopes med direkte hjemmel i noen av bestemmelsene uavhengig av om staten befinner seg i en nødstilstand.

EMK artikkel 15, jmf SP artikkel 4 åpner som sagt for at statene kan fravike de fleste bestemmelsene i sin helhet; herunder også retten til frihet og sikkerhet, samt retten til en

---

<sup>52</sup> Møse, Menneskerettigheter s. 98-99

rettferdig rettergang. Men statene kan ikke gjøre begrensinger i disse bestemmelsene under noen annen begrunnelse enn det som kan subsumeres under derogasjonsreglene.

I bestemmelsene om privat- og familieliv (EMK artikkel 8), tanke, samvittighet og religionsfrihet (EMK artikkel 9), ytringsfrihet (EMK artikkel 10) og forsamlings- og foreningsfrihet (EMK artikkel 11) finnes det i bestemmelsenes annet ledd en adgang til å fravike de rettigheter og friheter bestemmelsene oppstiller i første ledd.

Denne adgangen er videre enn den som oppstilles i EMK artikkel 15 og SP artikkel 4, i den forstand at unntak kan gjøres til enhver tid og under mindre strenge vilkår.

Forutsetningene for å kunne fravike rettighetene er at unntakene kan forsvares ut fra særlige samfunnsmessige hensyn, herunder at de skal være lovhjemlet og nødvendige i et demokratisk samfunn.

Hensynene som kan påberopes til inntekt for fravikelse er blant annet hensynet til den nasjonale sikkerhet, den offentlig trygghet, landets økonomiske velferd, forebygging av uorden eller kriminalitet, beskyttelse av helse og moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Denne adgangen til å fravike bestemte rettigheter kommer jeg nærmere inn på i avsnittene om ekstraordinære etterforskningsmetoder i kapitlene 2 og 3. I dette avsnittet skal kun derogasjon behandles.

#### 2.1.2.2 Omfatter henvisningene derogasjon?

Problemstillingen i dette avsnittet er hvorvidt henvisningene i konvensjonene og resolusjonen kan sies å omfatte muligheten til å derogere fra menneskerettighetene.

Konvensjonen for internasjonalt beskyttede personer artikkel 9 sammenholdt med konvensjonen mot terrorbombing artikkel 14 og resolusjon 1373 garanterer individets rett til en rettferdig behandling. Bestemmelsene ble i forrige avsnitt tolket dithen at de pålegger statene å sette menneskerettigheter som skranke ved bekjempelse av terrorisme.

Utgangspunktet må være at en slik henvisning også åpner for muligheten til å derogere fra de samme rettighetene. Henvisningsbestemmelsene er generelle og vide i sin utforming og uten skarpe grenser for hva som skal falle under begrepet

”menneskerettigheter”, er det nærliggende å tolke dem slik at de skal omfatte de rettighetene som ellers er en del av det menneskerettslige regelverk. Samtlige menneskerettskonvensjoner har derogasjonsbestemmelser,<sup>53</sup> herunder SP og EMK, samt den amerikanske konvensjonen for beskyttelse av menneskerettigheter.<sup>54</sup> Derogasjonsbestemmelser er derfor en viktig del av det internasjonale menneskerettslige regelverk og det kan hevdes at der det *i det hele tatt* pålegges statene å respektere menneskerettigheter, må det også inkludere anvendelsen av bestemmelser som er en så naturlig del av regelverket som derogasjonsbestemmelsene.

Den ubestemte ordlyden i henvisningene tilsier at det ikke er noen spesielle menneskerettigheter det siktes til, jmf ”menneskerettsstandarder” i resolusjon 1373 og ”menneskerettslovgivning” i terrorbombingkonvensjonen artikkel 14. Både ”standarder” og ”lovgivning” er egnet til å omfatte hele det spekter av rettigheter som finnes på området, herunder derogasjonsmulighetene.

Reelle hensyn tilsier videre at det ville vært uheldig om statene kun var forpliktet til å ta hensyn til *noen* bestemmelser, mens andre kunne overses.

Den ubestemte ordlyden åpner ikke for å begrense anvendelsesområdet til kun noen rettigheter; hvilke skulle de i så fall være og hvorfor? Unntak fra visse bestemmelser kan vanskelig rettferdiggjøres rettslig sett.

Det er en klart bedre løsning å tolke begge konvensjonene samt resolusjon 1373 dithen at henvisningene også omfatter derogasjonsmulighetene.

---

<sup>53</sup> Det afrikanske charteret (African charter on human and peoples`rights, 1981) mangler en derogasjonsklausul, men mange av artiklene inneholder unntaksklausuler som åpner for innskrenkinger som tilsvarer de derogasjonsmulighetene som finnes i de andre konvensjonene

<sup>54</sup> American convention on human rights, 1969

### 2.1.2.3 Terrorisme som begrunnelse for derogasjon

Terrorhandlinger er generelt ansett som mer graverende og alvorlige handlinger enn annen kriminalitet fordi handlingene skaper frykt av en art og et omfang som savner sidestykke. Det skal derfor i det følgende drøftes i hvilken grad terrorhandlinger kan benyttes som begrunnelse for derogasjon.

(1) Når kan så en stat *vanligvis* derogere i henhold til EMK artikkel 15 og SP artikkel 4? Utgangspunktet er at beskyttelse av menneskerettigheter gjelder uansett om det er freds- eller krigstid, men under særskilte omstendigheter kan en stat fravike de forpliktelser som normalt påhviler den gjennom menneskerettighetskonvensjoner.

SP artikkel 4 nr. 1 åpner for muligheten til derogasjon dersom det foreligger ”en offentlig kunngjort nødstilstand som truer nasjonens liv”, jmf EMK artikkel 15 ” under krig eller annen offentlig nødstilstand”.

Dette kravet innebærer at det må foreligge en *reell* trussel, og at denne må true fortsettelsen av det organiserte liv i staten. Dette ble uttalt av den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) i Lawless-saken<sup>55</sup> ”...an exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organized life of the community of which the state is composed...” Dessuten må den være offentlig kunngjort, det vil si at myndighetene påberoper seg unntakstilstand i allmennhetens lys.

For å benytte denne adgangen er det imidlertid ikke nødvendig at det foreligger krig; situasjonen som foranlediger derogasjon kan for eksempel være en naturkatastrofe, et forestående militært kupp eller et terroranslag.

Trusselbildet vil variere fra stat til stat, fordi noen stater er mer utsatte for terrorhandlinger enn andre, for eksempel vil USA og Storbritannia være mer utsatte for terrorhandlinger enn Sverige og Norge. Dessuten vil det ikke til *enhver* tid foreligge en slik trussel mot de utsatte landene, så det kan ikke rettferdiggjøres at man i utsatte land utformer en *permanent* lovgivning som konsekvent overser grunnleggende garantier til for eksempel rettergang. Det må i så fall være provisoriske unntak til lovgivningen som kan legitimeres under spesielt utsatte perioder.

---

<sup>55</sup> EMD, Lawless vs. Ireland, 14.november 1960

Men trusselen må også innebære at fortsettelsen av det organiserte liv i staten er truet, for eksempel en nær forestående krig eller et væpnet angrep som anslaget i USA den 11. september. Avveiningen av hvorvidt det foreligger en slik trussel kan illustreres gjennom Ovey and Whites eksempel: Storbritannia påberopte seg derogasjon fra EMK artikkel 5 nr. 1 som regulerer enhvers rett til frihet og sikkerhet. Britiske myndigheter mente at denne bestemmelsen ikke skulle gjelde for alle de som ble mistenkt for terroraktivitet og 11.september ble brukt som begrunnelse på at det forelå en offentlig nødtilstand i landet. På den ene side kan det tale mot derogasjon at ingen av de andre europeiske statene har påberopt seg en nødtilstand med begrunnelse i 11.september og at det heller ikke har vært terrorangrep i Storbritannia som kan tilbakeføres til gjerningsmennene bak anslaget i USA. På den andre side kan Storbritannias massive offentlig uttrykte støtte til krigen mot terror sies å utsette landet for potensielle terrorangrep i større grad enn andre europeiske land.<sup>56</sup> Eksemplet viser om ikke annet, at det *generelt* kan aksepteres at en stat påberoper seg derogasjon dersom det foreligger fare for terroranslag.

Det er lite sannsynlig at konvensjonene og resolusjonen åpner for en *videre* adgang til fravikelse av menneskerettighetene enn det som følger av derogasjonsbestemmelsene i SP og EMK. Verken i preamblene eller i de konkrete bestemmelser kan man finne belegg for at statene har en videre adgang til å derogere; det som reguleres er hvilke konkrete handlinger som rammes, samt hvilke tiltak man skal sette inn på bekjempelsen av disse. At formålet med lovverket er å forhindre terrorisme og å straffe terrorister kan ikke i seg selv tale for en tolkning som åpner for større fravikelse enn det som følger av EMK og SP. Eksisterende derogasjonsadgang må anses tilstrekkelig dersom en stat skulle befinne seg i en nødtilstand.

---

<sup>56</sup> Ovey og White, European Convention on Human Rights s. 373. Med bakgrunn i krigen mot Irak, blir det dessuten hevdet at det nå foreligger en generell større terrorfare i Europa. Se ”Terrorfaren øker i Europa”, [www.dagsavisen.no/utenriks/2003/01/709209.shtml](http://www.dagsavisen.no/utenriks/2003/01/709209.shtml)

(2) Hvilket derogasjonsomfang kan videre tillates av en stat som mener å være utsatt for en terrortrussel?

SP artikkel 4 nr. 1 sier at statene kan ta forholdsregler som avviker fra deres forpliktelser i den utstrekning det er *strengt nødvendig* på grunn av forholdene. ("Strictly required by the exigencies of the situation").

Dette er et strengt krav. Det gis ikke anledning til å fravike bestemmelsene i SP dersom det foreligger en situasjon som kan løses på annet vis enn gjennom fravikelse. Det er således viktig å ikke innføre tiltak mot terror som går lenger enn det som er nødvendig. Det er for eksempel lite sannsynlig at ytringsfriheten kan begrenses ved bekjempelse av terror, mer nærliggende kan det være å begrense mistenktes rett til privatliv og korrespondanse etter EMK artikkel 8, jmf SP artikkel 17.

Derogasjonen må videre være nødvendig for å hanskes med trusselen som foreligger mot staten. Dersom det er uten betydning for nasjonens liv at staten derogerer, vil det ikke være adgang til å derogere i det hele tatt.<sup>57</sup> Ved kampen mot terror har ulike land fraveket de rettigheter den tiltalte har i forbindelse med forfølgning og rettergang, jmf EMK artiklene 5 og 6, jmf SP artiklene 9 og 14.<sup>58</sup> Det kan synes nødvendig å fravike disse bestemmelsene dersom det foreligger en umiddelbar trussel mot staten. Dersom myndighetene i et slikt tilfelle har pågrepet den mistenkte, kan det synes nødvendig at visse garantier fravikes for å skaffe informasjon så snart som mulig, eller at statene varetaktsfengsler den mistenkte slik at han ikke får påført skade eller forspilt bevis.

Hvorvidt dette kan tillates vil bero på en avveining av statens interesser mot individets rettigheter, men det vil ikke alltid være statens interesser som skal gå foran ved en slik avveining. Hensynet til enkeltmenneskets rettigheter vil derimot alltid måtte vektlegges til tross for en tilstand som truer nasjonens liv. Nasjonen består av enkeltindivider og det vil være i statens egen interesse å vektlegge rettighetene til borgerne selv om den

---

<sup>57</sup> Ovey and White, European Convention on Human Rights kapittel 21

<sup>58</sup> I USA sitter det visstnok hundrevis av personer i varetekt på grunn av mistanke om terror uten at man vet mye om fengslingsforholdene eller den rettergang de får. Se nærmere: [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)  
Dessuten er det her innført egne militærdomstoler for terrormistenkte utlendinger hvor garantier for rettssikkerheten ikke er ivaretatt. Se: [www.whitehouse.gov/news/releases/2001](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001)

befinner seg i en nødstilstand. Men i en tilstand hvor terror truer, vil det i *praksis* ofte være at hensynet til nasjonens sikkerhet kommer foran hensynet til den enkelte.

Resolusjon 1373 bekrefter i 3. preambulære setning at enhver internasjonal terrorhandling lik terroranslaget den 11. september, vil bli ansett som en trussel mot den internasjonale fred og sikkerhet. Sluttes man fra det mer til det mindre, vil det bety at en eventuell terrorhandling av en viss alvorlighet kan innebære at også den nasjonale sikkerheten er truet. Noen uttrykkelig henvisning til individets rett finnes ikke i resolusjonen direkte, men heller gjennom dens henvisning til resolusjon 1269, jmf konvensjonen for internasjonalt beskyttede personer artikkel 9 og terrorbombingkonvensjonen artikkel 14 som sikrer hensynet til den enkelte gjennom ordlyden "...any person.." Det er altså lite som tilsier at ett av hensynene skal veie tyngre enn det andre.

(3) Dessuten er det et krav til *varigheten* av derogasjonstiltakene. Det er på det rene at tiltak som anses nødvendige på ett tidspunkt, kan opphøre på et senere tidspunkt. Når tiltakene ikke lenger er nødvendige, er statene forpliktet til å avskaffe dem.

Dette kan bli et praktisk problem under kampen mot terror. Siden dette er en diffus trussel, både når det gjelder opprinnelsessted, bakmenn, formål og lokalitet og tid for anslag er det lettere for statene å påberope seg derogasjonsadgangen i større grad og over lengre tid enn det som vanligvis er tillatt. Dessuten er det intet verken i terrorkonvensjonene eller resolusjon 1373 som setter opp noen begrensinger på varigheten av eventuelle tiltak. Uvitenheten om trusselen kan nettopp skape større mulighet til å la tiltakene vedvare, hvilket i seg selv kan true menneskerettighetenes stilling ved at unødvendig langtekkelig derogasjon åpner for unødig fravikelse av rettighetene, uten at det i realiteten foreligger en situasjon som beskrevet i EMK artikkel 15 eller SP artikkel 4.

(4) SP artikkel 4 krever videre at tiltak i henhold til derogasjonsadgangen ikke må være i strid med de øvrige folkerettslige forpliktelser. Dette kommer også til uttrykk gjennom resolusjon 1373 punkt 3 litra b og f, jmf terrorbombingkonvensjonen artikkel 14.

FNs Menneskerettighetskomite utdypet hva som lå i dette i 2001:



” Article 4 of the Covenant cannot be read as justification for derogation from the Covenant if such derogation would entail a breach of the state’s other international obligations, whether based on treaty or general international law”.<sup>59</sup>

(5) Til slutt bestemmer SP artikkel 4 nr. 1 at forholdsreglene som kan tas ikke må innebære forskjellsbehandling på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion eller sosial opprinnelse. Et likelydende krav oppstilles ikke i EMK.

Under kampen mot terror har dette vist seg å utgjøre et problem i noen land. Etter terroranslaget i USA oppsto en bølge av fordømmelse av personer med opprinnelse i muslimske land. Mange mennesker opplevde forfølgelse utelukkende basert på deres nasjonalitet eller religion. Bestemmelsen i artikkel 4 sikrer at en slik forskjellsbehandling ikke skal finne sted i de enkelte lands lovgivning. Det er altså ikke tillatt med regler om for eksempel internering av alle personer av en viss rasemessig opprinnelse for å forebygge terror *selv om* staten er i en nødstilstand. Dette nevnes ikke uttrykkelig i konvensjonene eller resolusjonen, men deres henvisning til FN-paktens prinsipper, hvor ikke-diskriminering er et viktig hensyn, tilsier at det er nærliggende å tolke et slikt hensyn inn i disse.<sup>60</sup> I håndhevingen av lovgivning mot *internasjonal* terrorisme vil det i mange tilfeller være utenlandske borgere som underlegges straffeforfølgning, men her er altså statene etter SP artikkel 4 nr. 1 forpliktet til å sikre at forfølgningen ikke preges av forskjellsbehandling.

#### 2.1.2.4 Oppsummering

Utgangspunktet er altså at beskyttelsen etter menneskerettighetene er størst når staten ikke befinner seg i en nødstilstand. I slike situasjoner kan statene bare innføre de tiltak som oppfyller kravene i de unntak som finnes i bestemmelsene selv, jmf EMK artiklene 8 til 11 annet ledd. Der staten befinner seg i en nødstilstand vil det allikevel åpnes for rett til å derogere fra de fleste av bestemmelsene, jmf EMK artikkel 15 og SP artikkel 4, også når det foreligger en trussel om terroranslag.

---

<sup>59</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31.august 2001, General Comment nr.29

<sup>60</sup> Dessuten er en rekke land bundet av blant annet FNs Rasediskrimineringskonvensjon av 07.03.1966, hvor 1. preambulære setning konstaterer at forskjellsbehandling på grunnlag av rase, nasjonalitet eller hudfarge, ikke under noen omstendighet er tillatt

### 2.1.3 Legger menneskerettighetene restriksjoner på bruk av straff ?

#### 2.1.3.1 Innledning

I dette avsnittet skal jeg se på hvorvidt menneskerettighetene kan sies å sette grenser for bruk av straff etter konvensjonene og resolusjonen. Det er da tre sider ved straffeforfølgningen av terrorhandlinger jeg vil ta opp. For det første vil jeg behandle hvorvidt menneskerettighetene setter begrensinger på straffens størrelse, dernest hvorvidt de kan ha en begrensende virkning på tillatelse av anonyme vitneprov og til slutt hvordan rettighetene setter grenser for tillatelse av ekstraordinære etterforskningsmetoder.

#### 2.1.3.2 Straffens størrelse

Folkeretten legger i utgangspunktet få begrensinger på statene når de skal utforme straffebud. Dette er også tilfellet for de aktuelle terrorkonvensjonene.

Konvensjonen om internasjonalt beskyttede personer artikkel 2 nr. 2 åpner for at de handlinger som rammes av konvensjonen skal kriminaliseres med straffer som tar handlingens grovhet i betraktning, jmf konvensjonen om terrorbombing artikkel 4 litra b, ”...shall make these crimes punishable by appropriate penalties which take into account their grave nature”. Bestemmelsene åpner for strenge strafferammer uten å sette noen generell standard.

Resolusjon 1373 punkt 1 litra b pålegger også statene å gjøre visse handlinger straffbare. Her er det snakk om en konkret plikt til å kriminalisere innsamling eller fremskaffelse av økonomiske midler som skal brukes til internasjonale terrorhandlinger. Punkt 2 litra e pålegger statene å stille gjerningsmenn for retten, samt nevner uttrykkelig at terrorhandlinger er alvorlige, straffbare handlinger og at straffen som utmåles i statene, behørig skal gjenspeile alvorligheten i slike handlinger. Dette er i likhet med konvensjonstekstene, ikke en særlig presis ordlyd. Det legges også her opp til at statene selv kan bestemme størrelsen på strafferammene, samt utmålingen av straffen i det enkelte tilfellet.

Det kan ikke utelukkes at internasjonale menneskerettighetskonvensjoner kan legge visse begrensinger på hva lovgiver kan gjøre straffbart, samt hvilken størrelse straffen skal ha, men det finnes ingen bestemte regler i verken EMK eller SP som *direkte* båndlegger statenes adgang til å utmåle svært strenge straffer. Terrorkonvensjonene kan imidlertid med sin ordlyd selv sies å sette et *minstekrav* til straffenivået: "...appropriate penalties..." åpner i det minste for at statene skal vedta bestemmelser av en viss strafferettslig karakter.

Når det gjelder straffens *natur* er det etter ordlyden ("passende straff") nærliggende å tro at det er fengselsstraff det siktes til. Sett i sammenheng med hvilke handlinger som rammes (bombing av offentlige plasser, mord, kidnapping, trusler etc) er det naturlig at reaksjonen er inkapasitering.

Husabø tar opp spørsmålet om det finnes et forholdsmessighetskrav mellom lovbrudd og straff, og om dette kravet kan hjemles i EMK artikkel 3.<sup>61</sup>

Denne bestemmelsen setter et generelt forbud mot "tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller *straff*" (min utheving). Tidligere praksis fra konvensjonsorganene (EMD og den nå avløste Kommisjonen) har vist at det i andre sammenhenger har blitt lagt vekt på forholdsmessighetsbetraktninger (særlig der man skal vurdere hvorvidt et inngrep er "nødvendig i et demokratisk samfunn", jmf artiklene 8-11 annet ledd), så det kan spørres om ikke samme vurdering må foretas i forbindelse med forholdet mellom forbrytelse og straff etter artikkel 3. Som det påpekes i litteraturen, vil ulik praksis i medlemsstatene medføre at EMD sannsynligvis vil vise tilbakeholdenhet på området.<sup>62</sup>

Dette gjelder i særdeleshet for SP hvor medlemsstatene er flere og den strafferettslige kultur i hvert land står langt fra hverandre, endog lengre enn mellom de europeiske land. Jeg vil ikke gå lenger enn å hevde at EMK artikkel 3 kunne anses å sette opp en *øvre grense* for straffens størrelse. "Umenneskelig eller nedverdiggende straff" kan i alle tilfeller ikke stille noe annet krav enn at straffen ikke må stå i et vesentlig misforhold til gjerningen som er begått. Ytterligere utvidende tolkning kan jeg ikke se det er belegg

---

<sup>61</sup> Husabø, Jussens Venner 1995 s. 139

<sup>62</sup> Aall, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1994 s. 615-616

for. Livstid i fengsel for innkjøp av eksplosiver kan således ikke rettferdiggjøres, likesom et terroranslag som dreper tusenvis av mennesker ikke kan sanksjoneres med bøter.

Det ligger dessuten også et krav til proposjonalitet i konvensjonsbestemmelsene selv; ”...take *into account* their grave nature...” (min utheving). Bestemmelsene setter altså *både* et minstekrav til straffens størrelse *og* et krav til proposjonalitet. Når statene i tråd med dette, utmåler strenge straffer vil det ikke kunne stride mot menneskerettighetene, så lenge straffene er rimelige i forhold til gjerningens art.

Hvilken stilling EMD har inntatt i forhold til terrortrusselen, kan til en viss grad illustreres gjennom Tomasi-saken.<sup>63</sup> Saken gjaldt berettigelsen av fysisk mishandling under varetektsfengsling. Tomasi ble fengslet under mistanke om at han sto bak en terrorbombe mot fremmedlegionen på Korsika hvor to personer ble såret. Senere ble det fremlagt uavhengige legeerklæringer som viste at han var blitt påført slag under varetektsfengslingen. Dette subsumerte domstolen under betegnelsen ”umenneskelig og nedverdiggende *behandling*”. Det sentrale i denne forbindelse var at domstolen uttalte at kampen mot terror ikke var noen unnskyldning for å fravike den aktuelle rettighet. Selv om saken gjaldt behandlingsaspektet av bestemmelsen- ikke den siden som omhandler straffen- illustrerer den allikevel at det ikke aksepteres at statene omgår menneskerettighetene under kampen mot terror.

Oppsummeringsvis kan det sies at menneskerettighetene vil ha betydning når det gjelder å trekke opp hvilke grenser straffelovgivningen mot terrorhandlinger må holdes innenfor.

Hvert land må i sin lovgivning se hen til de alminnelige krav til at individet skal behandles rettferdig, jmf SP artikkel 14 og EMK artikkel 6, og sette en øvre strafferamme som står i et rimelig forhold til gjerningens grovhet, jmf EMK artikkel 3.

---

<sup>63</sup> EMD, Tomasi vs Frankrike, 27.august 1992

### 2.1.3.3 Anonyme vitneprov

Vitners uttalelser er en stor del av bevismaterialet som fremlegges for den rett som skal behandle en sak. Utgangspunktet for de rettssystemene som har bevisumiddelbarhetsprinsippet som et grunnleggende hensyn i straffeprosessen, er at vitner skal forklare seg åpent og direkte for retten slik at den tiltalte får muligheten til å motargumentere, jmf SP artikkel 14 og EMK artikkel 6.

Hensikten med krysseksaminasjon er den opplysende effekt dette vil ha ved at unøyaktigheter korrigeres og vitners troverdighet settes på prøve.<sup>64</sup>

Hensikten med anonyme vitneprov er å hindre gjenkjennelser, hevntanker, trusler og represalier anført mot vitnet. Dette kan særlig bli aktuelt i kampen mot terror hvor organisasjonsnettverket spenner vidt i omfang og geografi og hvor vitner kan påføres represalier fra andre medlemmer av organisasjonen.

Det settes ingen grenser for det straffeprosessuelle i konvensjonene og resolusjonen; den eneste henvisning til bruk av straff er bestemmelsene som åpner for bruk av passende straffer, hvilket i seg selv åpner for mangt, jmf konvensjonen for internasjonalt beskyttede personer artikkel 2 nr. 2 og konvensjonen mot terrorbombing artikkel 4 litra b. ”Appropriate penalties” setter ingen skranker for bruk av anonyme vitneprov; det må derfor være menneskerettslovgivningen som kan sette grensene for i hvilken grad dette kan tillates.

Det har vist seg gjennom gjennomføringen av intern lovgivning at adskillige stater har åpnet for adgang til anonyme vitner, deriblant er det fremmet forslag om dette i Norge, men det er foreløpig lagt på is.<sup>65</sup> Anonyme vitner eller opplesning av vitneforklaringer fra vitner som ikke ønsker å være tilstede eller frykter represalier, kan komme i konflikt med tiltaltes rett til kontradiksjon,<sup>66</sup> jmf EMK artikkel 6 og SP artikkel 14.

---

<sup>64</sup> Aall, Rettergang og menneskerettigheter 1995, s. 388-424

<sup>65</sup> Justis- og Politidepartementet Høring: Forslag til endinger i straffeloven og straffeprosessloven. Se: [www.odin.dep.no/jd/norsk/publ/hoeringsnotater](http://www.odin.dep.no/jd/norsk/publ/hoeringsnotater)

<sup>66</sup> Prinsippet om kontradiksjon innebærer at begge parter skal gis anledning til å få kunnskap om og å kommentere anførsler og bevis fra den annens side

Retten til en rettferdig rettergang innebærer først og fremst rett til kontradiksjon, rett til likestilling mellom partene, herunder lik adgang til høring av vitner og sakkyndige, samt rett til å være til stede under rettssaken. Dersom man benytter seg av anonym vitneførsel vil den tiltalte ikke få samme mulighet til å imøtegå det vitnet sier, og når den tiltalte for eksempel ikke vet hvem vitnet er eller hva vedkommende har sagt, vil det være vanskelig å påvise at vitnet kan ha skjulte motiver for å forklare seg uriktig.<sup>67</sup>

Vitnets betydning for selve *bedømmelsen* av saken vil ha stor betydning. Jo mer vesentlig en forklaring er som bevis i saken, desto viktigere er hensynet til å la forsvaret krysseksaminere vitnet. Dette gjelder med full tyngde dersom forklaringens bevisvekt i seg selv er tilstrekkelig til å begrunne en fellende dom.

Dette illustreres gjennom Kostovski-dommen<sup>68</sup> hvor den tiltalte Kostovski ble domfelt for væpnet ran. Det ble i saken foretatt opplesing av politiforklaringer fra to anonyme vitner. Den hollandske domstolen uttalte at vitnene overbeviste om den anklagedes skyld tatt i betraktning at vitnene utfylte hverandres forklaringer og at de som hadde opptatt forklaringene hadde bekreftet at vitnene var pålitelige. EMD mente at hensynet til å iverksette særlige tiltak mot en stadig hardere kriminalitet (hvilket var et hensyn den hollandske domstolen hadde vektlagt) måtte veies mot hensynet til ”the interest of everybody in a civilized society in a controllable and fair procedure”. Opplesingen av de anonyme vitneprovene ble ansett tilstrekkelige til domfellelse, og når forsvarets rettigheter på denne måten ikke ble sikret, forelå en krenkelse av EMK artikkel 6(1) jmf 6 (3) litra d.<sup>69</sup> Det fremgår av denne dommen at anonyme vitneprov kan tillates så sant en domfellelse ikke i sin helhet baseres på de anonyme utsagnene og så lenge utsagnene ikke utgjør de eneste og vesentligste bevis i saken.

I Doorson mot Nederland<sup>70</sup> var utgangspunktet for saken en omfattende politietterforskning av narkotikakriminalitet i Amsterdam. Det ble samlet inn bilder av mistenkte narkohandlere som ble forevist ca 150 stoffmisbrukere som kun ville gi

---

<sup>67</sup> Ot.prp.nr 40 (1999-2000)

<sup>68</sup> EMD, Kostovski vs the Netherlands, 20.november 1989

<sup>69</sup> Aall, Rettergang og menneskerettigheter s. 388-428

<sup>70</sup> EMD, Doorson vs Nederland, 26.mars 1996

forklaring dersom deres identitet ble holdt skjult. I 1988 ble Doorson fengslet og dømt på bakgrunn av positiv identifisering fra en gruppe stoffmisbrukere. Domstolen uttalte i den forbindelse blant annet at en domfellelse ikke kan baseres alene eller i avgjørende omfang på et anonymt vitneutsagn; ”...a conviction should not be based either solely or to a decisive extent on anonymous statements”.

Det hadde imidlertid ikke skjedd i den hollandske domstolen og domfellelsen ble dermed godtatt. Videre sier Domstolen ”...evidence obtained from witnesses under conditions in which the rights of the defence cannot be secured to the extent normally required by the convention should be treated with extreme care”.

Det er altså i hovedsak når de anonyme vitneprov benyttes til *domfellelsen* av den tiltalte at det oppstår problemer. Det er nettopp den begrensning bruk av anonyme vitner får for retten til kontradiksjon som kan skape problemer i forhold til retten til en rettferdig *rettergang*.<sup>71</sup>

Gjennom Doorson-dommen åpner altså EMD for bruk av anonyme vitner, men kun under strenge vilkår. Det kreves ikke at den tiltalte konkret har truet med vold overfor vitnene, det er tilstrekkelig at det i en viss type saker (som i narkotikasaker) *typisk* kan forekomme etterfølgende represalier.

Det samme må sies å gjelde i terrorsaker. Terrororganisasjonene er avhengig av at deres nettverk forblir ”tett”, det vil da være av viktighet at eventuelle tystere blir rammet av represalier slik at de skremmes fra å ramme organisasjonene ytterligere.

I alle tilfellene må man foreta en avveining av de momenter som ble lagt til grunn i Doorson-dommen: det må avveies mellom det handikap forsvaret får gjennom bruk av anonyme vitner, mot vitnenes og ofrenes interesser. Handikaket vil bestå i den reduserte muligheten forsvaret får til kontradiksjon, og dette hensynet må veie tungt. På den annen side veier hensynet til vitnene særlig tungt i terrorsaker. Det må sies at såkalt tysting på denne type handlinger åpner for potensielt grovere represalier enn ellers nettopp på grunn av arten på motivasjonen som ligger bak terrorhandlingene. Dersom terroristene er villig og i stand til å gjennomføre terroraksjoner, er det lite som tilsier at de vil ha betenkeligheter med å true eller skade vitner som kan skade selve

---

<sup>71</sup> EMD, Teixeira de Castro vs. Portugal s. 39

terrornettverket. Det er ofte først og fremst ved de forbrytelser hvor bruk av vold er et sentralt element, at vitner er mest utsatt for trusler eller represalier. Terskelen for å benytte represalier vil ofte være lavere enn ellers for den som allerede har begått en handling som innebærer bruk av grov vold.

Det kan ikke foretas en generell avveining av dette, det må gjøres av domstolen i det enkelte tilfellet, men det vil som utgangspunkt synes hensiktsmessig å la hensynet til vitnet veie tungt ved terrorsaker. Dessuten vil man uansett ikke ha mulighet til å basere en domfellelse ene og alene på et slikt bevis, slik at det kan anses rimelig trygt å tillate anonym vitneførsel i en viss grad uten at dette går på nevneverdig bekostning av tiltaltes rettigheter.

#### 2.1.3.4 Ekstraordinære etterforskningsmetoder

En rekke av bestemmelsene i menneskerettskonvensjonene regulerer individets sikkerhet i straffeprosessuelle sammenhenger. Pågrepelse og varetektsfengsling, samt telefonavlytting, e-mail overvåkning, romavlytting, teknisk sporing, beslagleggelse, provokasjon og frysing av verdier vil kunne begrenses av SP artiklene 9 og 14, jmf EMK artiklene 5 og 6 og EMK artikkel 8 jmf SP artikkel 17.

Det er ingen spesielle bestemmelser i verken terrorkonvensjonene eller resolusjonen som åpner for bruk av slike midler, men det er heller ingen regler som stenger for adgangen til å benytte seg av slike. Det vil være opp til statene selv å avgjøre, og praksis har vist at statene åpner for ekstraordinære etterforskningsmetoder i utstrakt grad.<sup>72</sup>

Rettighetene etter SP artikkel 14 og EMK artikkel 6 begrenser ikke umiddelbart politiets adgang til å iverksette etterforskning, spaning og infiltrasjon; det sentrale i bestemmelsene er at alle skal gis muligheter til kontradiksjon i den etterfølgende rettssak.

---

<sup>72</sup> Se fotnote 58 over



I saken Teixeira de Castro mot Portugal fra 1998<sup>73</sup> kom imidlertid domstolen til at politiet hadde gått for langt i sin bruk av ”undercover agents”. Den tiltalte ble tilbudt penger av politispanere i den hensikt å skaffe heroin gjennom vedkommendes kontakter til tross for at han tidligere hadde rent rulleblad. Han ble deretter siktet og dømt for narkotikahandel. Det forelå intet bevis på at straffesaksbehandlingen i seg selv var ”unfair” slik det kreves etter EMK artikkel 6; ”...everyone is entitled to a *fair* and public hearing...”(min utheving), men domstolen fremholdt at siden politispanerne hadde fremprovosert handlingen (hvilken uten deres deltakelse ikke ville ha funnet sted), hadde ikke tiltalte fått oppfylt sin rett til en rettferdig rettergang etter artikkel 6 (1). Det ble hevdet at det ikke er akseptabelt for politiet å benytte sine ressurser til å fremprovosere handlinger som ellers ikke ville ha funnet sted.<sup>74</sup>

En rekke etterforskningsmetoder vil også reise spørsmål i forbindelse med EMK artikkel 8 jmf SP artikkel 17 som regulerer individets rett til beskyttelse av privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse. Særlig aktualiseres bestemmelsene der det foretas etterforskning uten at den mistenkte har kjennskap til det.

Mulighet til å omgå de rettigheter bestemmelsene stiller opp, finnes i bestemmelsenes annet ledd som åpner for unntak dersom de angitte vilkårene foreligger.<sup>75</sup> Det er særlig hensynet til den nasjonale sikkerhet og hensynet til å forebygge uorden og kriminalitet som har aktualitet ved terrorhandlinger.

Vurderingen av hva som er nødvendig i et demokratisk samfunn krever en såkalt proposjonalitetsvurdering hvor hver stat har en ”margin of appreciation”.

---

<sup>73</sup> EMD, Teixeira de Castro vs Portugal, 9.juni 1998

<sup>74</sup> Slik er også regelen å forstå i norsk rett; ett av vilkårene er det såkalte ”eneste-årsak” kravet, hvilket innebærer, litt enkelt sagt; at dersom politiet er eneste årsak til at handlingen finner sted, skal den tiltalte frifinnes. Overskridelse av grensene for bruk av etterforskning med provokasjonstilsnitt er etter norsk rettspraksis ansett som ulovfestet frifinnelsesgrunn, jmf Rt. 1984 s. 1076 (Politiheroin-dommen) hvor det ble tatt opp for første gang i et obiter dictum, og senere lagt til grunn i Rt. 1992 s. 1088 (Politiheroin-kjennelsen II) og Rt. 1998 s. 407 (Skrik-dommen).

<sup>75</sup> De begrensinger som oppstilles i alle annet ledd i EMK artiklene 8 til 11 er behørig behandlet i juridisk teori; se blant annet: Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis og Ovey og White, The European Convention on Human Rights, s. 198-217. Se forøvrig avsnitt 2.1.2.1

Det vil si at vurderingen av hensynene overlates til statene selv i mangel på en felleseuropeisk standard.

Utgangspunktet må være at jo større fare for alvorlige terrorhandlinger, jo større grunn vil det være til å tillate etterforskningsmetoder som kan hindre slike handlinger.

Noen juridiske teoretikere hevder at etterforskningsmetoder som hjemles i anti-terror lovgivning, ikke vil kunne krenke artikkel 8. Det hevdes at det ikke vil være et problem å rettferdiggjøre slike unntak med den begrunnelse at midlene er nødvendige for å forebygge kriminalitet.<sup>76</sup> Men dette kan ikke hevdes uavhengig av en vurdering av den enkelte situasjon; det kan ikke påstås at *alle* etterforskningsmetoder som tas i bruk er legitime etter artikkel 8 (2) så lenge de kan begrunnes i terrorfaren. Det må foretas en avveining av hensynet til den enkeltes rett til privatliv mot hensynet for samfunnets behov til å forhindre kriminalitet og sikre den nasjonale sikkerhet. Det er hevet over tvil at terrorhandlinger er svært alvorlig kriminalitet som statene må få anledning til å forhindre dersom det foreligger skjellig grunn til mistanke om nært forestående terrorhandlinger. Men hver sak må vurderes enkeltvis og utgangspunktet er at det ikke er noen alminnelig adgang til å fravike rettighetene bare den aktuelle forbrytelse er alvorlig nok. Dette utgangspunktet skal imidlertid modifieres noe i det følgende.

Klass-saken<sup>77</sup> gjaldt lovligheten av hemmelig overvåking i Tyskland. Klagerne hadde gjort gjeldende at reglene i Tyskland om kontroll av brev og annen kommunikasjon stred mot EMK artikkel 8, fordi myndighetene ikke var forpliktet til å opplyse om tiltaket selv *etter* at det var opphørt: "... this legislation...permits those measures without obliging the authorities in every case to notify the persons concerned *after the event*...." (min utheving).<sup>78</sup> EMD fant at den tyske loven åpnet for større risiko for overvåking av alle som kunne falle under reglene. Det domstolen da måtte ta stilling til var hvorvidt inngrepet var "nødvendig i et demokratisk samfunn", jmf artikkel 8 annet ledd. Domstolen uttalte i den forbindelse:

---

<sup>76</sup> Ovey and White, The European Convention on Human Rights

<sup>77</sup> EMD, Klass vs Tyskland, 6.september 1978

<sup>78</sup> EMD, Klass vs Tyskland s. 3

”Powers of secret surveillance of citizens characterising as they do the police state, are tolerable under the Convention only in so far as *strictly necessary for safeguarding the democratic institutions*” (min utheving).

EMD fant at de tyske myndigheters tiltak falt under kravet til ”den nasjonale sikkerhet” siden demokratiske samfunn i stadig større grad blir truet av sofistikerte former for spionasje og utstrakt bruk av terrorisme. Av dette fødes et behov for ulike tiltak som kan imøtekomme slike trusler mente domstolen. Den uttalte:

”Democratic societies nowadays find themselves threatened by highly sophisticated forms of espionage and by terrorism, with the result that the State must be able, in order effectively to counter such threats, to undertake the secret surveillance of subversive elements operating within its jurisdiction”.<sup>79</sup>

Her la man altså til grunn at myndighetene i mange tilfeller *kan* benytte seg av ekstraordinære metoder med begrunnelse i en *generell* større terrortrussel.

Reelle hensyn tilsier også at det er viktig at mistenkte terrorister kan underlegges utradisjonelle etterforskningsmetoder da det ofte bare er gjennom slike at myndighetene får muligheten til å forhindre fremtidige terroranslag. Avanserte våpen, voksende organisasjonsnettverk, sofistikerte utløsningsmekanismer, hemmelig statlig støtte og bedrede kommunikasjonsmuligheter nødvendiggjør et behov for myndighetene til å ta i bruk mottiltak som blir effektive i forhold til terroristenes egne metoder og muligheter.

---

<sup>79</sup> EMD, Klass vs. Tyskland s. 17

### 3 Menneskerettigheter i norsk anti-terror lovgivning

#### 3.1 Innledning

Regjeringens forslag til ny lovgivning mot terror ble fremmet på bakgrunn av Sikkerhetsrådets resolusjon 1373. Resolusjon 1373 er hjemlet i FN-paktens kapittel VII og er dermed folkerettslig bindende. Slike vedtak binder imidlertid ikke uten videre norske subjekter,<sup>80</sup> det betyr at for å oppfylle våre internasjonale forpliktelser må vi gjennomføre resolusjonens innhold i norsk rett så langt den etter sitt innhold er bindende.

Det ble under forarbeidene til lovforslagene ansett som svært viktig at vi fulgte opp våre internasjonale forpliktelser for å bekjempe terror, både gjennom straffeskjerpning og gjennom nye lovbestemmelser. Samtidig har det hele tiden stått sentralt hos norske lovgivere at terrorkampen ikke må stå i motsetning til grunnleggende menneskerettigheter.

For å bringe norsk rett i samsvar med kravene i resolusjonen ble det 5.oktober 2001 vedtatt en provisorisk anordning om forbud mot finansiering av terrorisme,<sup>81</sup> som ble avløst av lov nr. 54 av 28.juni 2002 om lovtiltak mot terrorisme. Dessuten har regjeringen satt ned et utvalg som skal se på sikkerhetslovgivningen generelt i Norge, også i forhold til terrorfaren. Dette utvalget har et bredt mandat hvor de blant annet skal arbeide med nye bestemmelser om statens selvstendighet og sikkerhet.<sup>82</sup> Det er i tillegg igangsatt flere lovarbeid med betydning for kampen mot terrorisme, herunder et utvalg som skal vurdere politiets adgang til å ta i bruk nye midler for å bekjempe kriminalitet

---

<sup>80</sup> Se nærmere om dualisme i Ruud og Ulfstein, Innføring i folkerett kapittel 2

<sup>81</sup> Provisorisk anordning om forbud mot finansiering av terrorisme, Kgl.res. 5.oktober 2001

<sup>82</sup> Utvalget ble nedsatt 21.desember 2001 og er ledet av høyesterettsdommer Ketil Lund. Det skal levere sin innstilling sommeren 2003

og et utvalg med oppgave å se på vern mot datakriminalitet og regler om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i etterforskningen av straffesaker.

Det første forslaget til ny anti-terrorlovgivning som ble fremsatt av Justisdepartementet i 2001 ble møtt med krass kritikk fra flere hold<sup>83</sup> og med bakgrunn i denne motstanden ble den endelige utformingen av lovgivningen vesentlig moderert, men det kan ennå reises noen spørsmål rundt den menneskerettslige berettigelsen av visse av bestemmelsene.

De to nye hovedbestemmelsene i terrorlovgivningen er straffeloven §§ 147 a og 147 b, som regulerer henholdsvis terrorhandlinger *generelt* (samt en definisjon av begrepet ”terrorhandling”) og *finansiering* av terrorhandlinger. Dessuten er det inntatt en bestemmelse som omhandler frysing av verdier som har tilknytning til terrorisme, samt at det foreligger en rekke andre forslag, herunder forslag om ekstraordinære etterforskningsmetoder.

I norsk rett er menneskerettighetenes generelle stilling nedfelt i menneskerettsloven av 21.mai 1999 nr. 30 som har som formål å styrke rettighetenes stilling, jmf § 1. Paragraf 2 inkorporerer EMK, SP og ØSK<sup>84</sup> i norsk rett, samt at det bestemmes i § 3 at disse konvensjonene ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Norsk anti-terror lovgivning må dermed balansere behovet for å straffe terrorhandlinger effektivt på den ene side og sikre antatte gjerningsmenn de rettigheter norsk rett gir krav på gjennom menneskerettsloven på den annen.<sup>85</sup>

Følgende kapittel tar ikke sikte på å gi en detaljert analyse av *alle* de nye bestemmelsene i norsk anti-terrorlovgivning, ei heller komme inn på alle de

---

<sup>83</sup> Blant annet fra Riksadvokaten, Advokatforeningen og Institutt for Menneskerettigheter

<sup>84</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16.desember 1966. ØSK regulerer de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene, men plikten til å gjennomføre disse er relativ og skal oppfylles gradvis, jmf artikkel 2 (1)

<sup>85</sup> Det er imidlertid intet som tilsier at norske lovgivere *ikke* kan vedta lovgivning som fraviker menneskerettighetene dersom de skulle ønske det. Men menneskerettighetene har en generell sterk stilling i norsk rett og særlig i norsk rettspraksis, så en slik situasjon vil sannsynligvis aldri bli aktuell

menneskerettslige problemer som kan tenkes oppstå i kjølvannet av bestemmelsene. Jeg skal i stedet ta for meg tre sentrale områder i straffelovgivningen som kan se ut til å skape størst problemer i forhold til menneskerettighetene slik vi er forpliktet til å etterleve dem. Drøftelsen tar utgangspunkt i, og er direkte knyttet til to av de nye norske bestemmelsene, samt et av de fremsatte forslagene.

### 3.1.1 Forberedelse av straffbare handlinger

Etter norsk rett er det som hovedregel ikke straffbart å forberede straffbare handlinger. Unntak finnes imidlertid for de handlinger som anses spesielt farlige eller skadelige.<sup>86</sup> I den nye terrorlovgivningen er forberedelse gjort straffbart under bestemmelsen i § 147 a siste ledd: ” Med fengsel inntil 12 år straffes den som planlegger eller forbereder en terrorhandling som nevnt i første ledd, ved å inngå forbund med noen om å begå en slik handling.”<sup>87</sup>

Den folkerettslige foranledning for bestemmelsen finnes i resolusjon 1373 artikkel 2 litra e som sier: ”...any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of a terrorist act.....is brought to justice...” Bestemmelsen er utformet slik at det i stor grad er opp til statene selv å bestemme hvordan de nasjonale bestemmelser konkret skal utformes; det stilles nemlig ingen spesifikke krav til lovgivningen utover det å unnlate og gi støtte til enheter som er involvert i terrorisme (litra a) og forhindre terrorvirksomhet (litra b, c, d og e).

Litra e reiste debatt i Norge fordi den ble forstått dithen at den *påla* oss å straffepålegge forberedelse og planlegging av terrorhandling. Men det kan hevdes at ordlyden ”...brought to justice..” ikke nødvendigvis åpner for at statene skal *straffe* dem som er skyldige i slike handlinger. Også lest i sammenheng med del 1 i resolusjonen, som er mer konkret og spesifisert i sine krav, så omfatter denne kun handlingene selv og forsøk

---

<sup>86</sup> Eksempler på handlinger som allerede er straffbare på forberedelsesstadiet er oppbevaring og tilvirkning av sprengstoff, befatning med kniv eller konvensjonelle og biologiske våpen, samt avtale om bombeattentater, kapring, drap, grovere skadeverk, grov legemsbeskadigelse og ran

<sup>87</sup> Innst. O. Nr. 70 (2001-2002)

på disse. Det at den mest operative delen av resolusjonen ikke innebærer en kriminalisering av planlegging og forberedelse, samt at ordlyden i artikkel 2 litra e ikke i seg selv *må* tolkes dithen at den pålegger straffepåleggelse av forberedelse og planlegging, taler for at den norske bestemmelsen ikke ble oss folkerettslig pålagt gjennom resolusjon 1373. Selv om det således kan hevdes at bestemmelsen går lenger i sitt innhold enn det som opprinnelig var ment i Sikkerhetsrådets resolusjon, betyr det ikke at den strider mot våre folkerettslige forpliktelser.

Justisdepartementets tidligere høringsnotat fra desember 2001 foreslo at forberedelse og planlegging av terrorhandlinger skulle være omfattet i budene som rettet seg mot terrorhandlinger og finansiering av slike, men dette ble imøtegått med skepsis fra flere hold særlig på grunn av de vanskelighetene dette ville innebære for avgrensingen og defineringen av hva som ville være straffbart.<sup>88</sup> Den endelige utformingen av straffebudet skiller seg fra det første forslaget gjennom kravet til *inngåelse av forbund* (avtale) om slik planlegging eller forberedelse. Dette kravet til forbund innebærer at dersom man er to eller flere som foretar en forberedende handling, for eksempel å kjøpe tennvæske, kan man rammes dersom det antas at det foreligger et terrorforsett.<sup>89</sup> Bestemmelsen åpner for subjektive vurderinger av gjerningsmennesenes tanker under handlingen hvilket gjør det vanskelig å forutberegne hvilke handlinger som rammes. Dessuten kan svært mange gjenstander tenkes benyttet under en terrorhandling, men man kan ikke kriminalisere enhver anskaffelse av gjenstander som teoretisk sett kan benyttes under et terroranslag- heller ikke kan artikkel 2 litra e forstås på denne måten.<sup>90</sup>

Vanskelighetene med forutberegneligheten i bestemmelsen må derfor holdes opp mot kravet om klar lovhjemmel i EMK artikkel 7, jmf SP artikkel 15. De to bestemmelsene er omtrent likelydende og sier at ingen skal finnes skyldig i en straffbar handling på grunn av en gjerning eller unnløstelse som ikke utgjorde en straffbar handling på den

---

<sup>88</sup> Se note 83 over

<sup>89</sup> Dette har blitt kritisert særlig av Institutt for Menneskerettigheter som sier at regelen er for vag i forhold til hva den skal omfatte; er det for eksempel tilstrekkelig å ta kjøretimer for å kjøre tankbil med gass som del av en terrorhandling? Se: [www.humanrights.uio.no/omenheten/nytt/antiterro/antiterror.html](http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nytt/antiterro/antiterror.html)

<sup>90</sup> Se Innst. O nr. 70 (2001-2002)

tiden den ble begått, ei heller kan strengere straff enn det som gjaldt på gjerningstiden idømmes. Bestemmelsene innebærer et strafferettslig legalitetsprinsipp gjennom de to garantiene: ingen forbrytelse uten lov (*nullum crimen sine lege*) og ingen straff uten lov (*nulla poena sine lege*). Ett av poengene med bestemmelsen er at for å kunne straffe noen for en handling må det være nedfelt i straffelovgivningen at handlingen var straffbar og at lovbruddet var *klart* definert i loven.

I den forbindelse har EMD tidligere lagt til grunn at strafferegler må være klare og detaljerte. I Kokkinakis-dommen sier blant annet domstolen: "...it follows from this that an offence must be clearly defined in law. This condition is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision...what acts and omissions will make him liable".<sup>91</sup>

Det avgjørende er altså om individet ut fra ordlyden kan vite hvilke handlinger og unnlater som er straffbare.<sup>92</sup>

Det kan derfor settes spørsmålstegn ved om § 147 a siste ledd oppfyller kravene til en tilstrekkelig detaljert bestemmelse. Bedømmelsen av hvorvidt det er foretatt en forberedende handling hvor tilstrekkelig terrorforsett foreligger, er en bedømmelse basert på lite konkretiserbare og objektive fakta. Utstrakt bruk av subjektive elementer som gjerningsmennes sinnsstilstand, motiv for handling og så videre, kan medføre at de antatte gjerningsmenn ikke kan beregne hvilken stilling de vil komme i dersom de foretar den aktuelle handling. Denne handlingen trenger imidlertid ikke i seg selv være av forbrytersk karakter; det er forsettet for handlingen som må være motivert av en terrorhandling.

Om det foreligger straffbart *forbund* vil også bero på en konkret bedømmelse av den kontakten som er etablert mellom partene. Avtalen må ta sikte på å overtre en eller flere

---

<sup>91</sup> EMD, Kokkinakis vs Hellas, 25.mai 1993

<sup>92</sup> Det er imidlertid ikke alltid ordlyden alene kan gi svar, så det er antatt at dersom man ut fra ordlyden sammenholdt med nødvendig rettspraksis, kan vite hvilke handlinger som er straffbare, så vil kravet til forutberegneligheten være oppfylt



av bestemmelsene og det kreves i tillegg at avtalen omfatter en bestemt utføringsplan, men den må være endelig og alvorlig ment.<sup>93</sup>

Vurderingen av nettopp disse vilkårene vil også baseres på løse antakelser; hva partene i avtalen hadde til hensikt, hvorvidt begge var motivert av samme gjerning og så videre. Å strafferettslig bevise at noen har inngått en avtale er ikke lett, her er grensene vanskelige å trekke og sakene svært vanskelig å etterforske, fordi grensene for det straffbare først og fremst blir å finne i de subjektive vilkårene for straff; ikke i de ytre handlingene. Etter EMK artikkel 7 er det lite ønskelig å avgjøre skyldspørsmålet på bevisvurderinger av den tiltaltes sinnelag.

En konklusjon er vanskelig å utlede av dette; det må sies at bestemmelsen reiser visse spørsmål rundt den menneskerettslige berettigelsen, men at den ikke kan sies å gå *utover* de grensene som settes i EMK artikkel 7.

### 3.1.2 En egen bestemmelse mot terrorhandlinger

Ny § 147 a i straffeloven tar sikte på å ramme terrorhandlinger generelt og innehar dessuten en definisjon på terrorisme. Terrorhandlinger er i følge norsk rett definert som å begå en handling som nevnt i bestemmelsens første ledd (hvilket er blant annet drap, grov vold, flykapring etc), med det forsett å alvorlig forstyrre en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet (for eksempel den lovgivende, utøvende eller dømmende myndighet), å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller urettmessig tvinge myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe. Strafferammen har en øvre grense på 21 år.

Bestemmelsen slik den fremstår i dag er et resultat av flere endringer med bakgrunn i den kritikken de første forslagene mottok.<sup>94</sup> Kritikken gikk blant annet ut på at definisjonen av terrorisme var for upresis. Det ble fremhevet at handlinger som tidligere ble ansett som fullt lovlige nå kunne rammes av bestemmelsen; blant annet kunne

---

<sup>93</sup> Se nærmere Justis- og politidepartementet, Forslag til endringer i straffeloven og straffeprosessloven

<sup>94</sup> Høringsuttalelse fra Institutt for Menneskerettigheter: [www.humanrights.uio.no](http://www.humanrights.uio.no)

såkalte frihetskamper som ble utkjempet mot undertrykkende regimer bli oppfattet som terrorisme, samt at for eksempel demonstrasjoner slik som dem under WTO-forhandlingene i Gøteborg og Geneva, ville falle under definisjonen fordi det her ble begått skadeverk i den hensikt å ”tvinge en internasjonal organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe”.<sup>95</sup>

Den nylig vedtatte § 147 a i straffeloven er imidlertid vesentlig modifisert. Det nevnes blant annet i forarbeidene at definisjonen på terrorhandlinger ikke må ramme rettmessige aksjoner som gjennomføres for å frigjøre et folk fra undertrykkende eller udemokratiske regimer.<sup>96</sup>

De fleste handlingene som rammes av § 147 a var allerede dekket av eksisterende lovverk før bestemmelsen ble vedtatt.<sup>97</sup> En av forskjellene er at strafferammen er hevet. Kan EMK artikkel 3 og dennes krav til et rimelig forhold mellom straff og gjerning her utgjøre en skranke?

Den øvre strafferammen for en ”terrorhandling” er 21 år og dette kan ikke sies å være *urimelig* høyt med tanke på grovheten i de handlinger som rammes.

Handlingene som listes opp i bestemmelsens første ledd er av svært alvorlig karakter og mange av dem (som for eksempel drap), er allerede belagt med maksimumsstraff. Det er da lite som skulle tilsi at terrorhandlinger skulle underlegges mildere straff.

Videre taler den individualpreventive virkning også for lang inkapasitering. Så grov kriminalitet som terrorisme rettfærdiggjør i seg selv lange straffer, om ikke annet enn for å uskadeliggjøre gjerningsmannen.

Dessuten tilsier den alminnelige rettsfølelse at strafferammen skal være høy. Siden terrorhandlinger skader både konkrete uskyldige ofre og deres familier, såsom infrastruktur og andre gjenstander med økonomisk verdi i én handling, er det vanskelig å finne gode argumenter for en mildere strafferamme. Jeg mener derfor at det her ikke foreligger noe misforhold mellom forbrytelse og straff som kan begrenses av EMK artikkel 3.

---

<sup>95</sup> Se Amnesty International's høringsuttalelse fra 12.02.2002

<sup>96</sup> Se Ot. prp. nr.61 (2001-2002)

<sup>97</sup> Med unntak av forberedelsesregelen i § 147 a siste ledd

Straffeloven § 147 a ble nylig tolket i en kjennelse fra Høyesteretts kjæremålsutvalg i den såkalte mullah Krekar-saken.<sup>98</sup> Saken gjaldt varetektsfengsling, og grunnlaget for siktelsen var at Krekar hadde oppfordret andre til å gå til hellig krig ved å utføre selvmordsaksjoner eller dø som martyrer i kamp. Motstanderne skulle blant annet være den kurdiske organisasjonen PUK, George Bush eller andre amerikanske interesser. Økokrim mente at de uttalelsene Krekar fremsatte på nederlandsk fjernsyn<sup>99</sup> kunne oppfattes som trusler som var ment å skape alvorlig frykt og/eller som oppfordringer til terrorhandlinger mot amerikanske interesser, jmf straffeloven § 147 a tredje ledd. Lagmannsretten løslot Krekar 2.april 2003 fordi retten mente det ikke var tilstrekkelig grunnlag for å bygge på at de uttalelser han ga i intervjuet inneholdt trusler som kunne subsumeres under § 147 a tredje ledd.

Det sentrale spørsmålet i saken var tolkningen av straffeloven § 147 a i forbindelse med trusler om væpnet motstand. Både lagmannsretten og kjæremålsutvalget kom til det resultat at trusler om væpnet motstand (inkludert de omtalte selvmordsaksjoner) mot invasjon av militære styrker,<sup>100</sup> ikke rammes av bestemmelsen når truslene er knyttet til aksjoner av militær art, og ikke går ut på å ville angripe sivile mål utenfor en krigssone.

Straffeloven § 147 a har altså gitt opphav til adskillig debatt i Norge. Dagens bestemmelse er imidlertid utformet slik at den ikke truer de rettigheter som sikres gjennom menneskerettslovgivningen. Dessuten viser kjennelsen i Krekar-saken at norske domstoler viser respekt for de grenser bestemmelsen setter og at de er varsomme med en for vid tolkning.

---

<sup>98</sup> Høyesteretts kjæremålsutvalg, kjennelse i straffesak av 09.04.2003, 2003/461

<sup>99</sup> Under intervjuet sa han blant annet at det finnes unge mennesker som sprenger seg selv og at det er mye farligere enn Hamaz (en anti-sionistisk terrorgruppe) eller Jihad Islamia (islamsk hellig krig)

<sup>100</sup> Uttalelsene ble gitt kvelden før amerikanske styrker startet angrepet mot Irak

### 3.1.3 Ekstraordinære etterforskningsmetoder

Det finnes ingen generell definisjon på ekstraordinære etterforskningsmetoder. Man kan imidlertid si at det er de metodene politi og påtalemyndighet benytter seg av når de ordinære etterforskningsmetoder viser seg utilstrekkelige, så som for eksempel infiltrasjon, overvåking, politiprovokasjon eller teknisk sporing. Det er teknisk sporing som skal behandles i dette avsnittet.

Det er fremmet forslag om å utvide adgangen til å foreta teknisk sporing i saker etter straffelovens kapittel 8 og 9. Forslaget ble fremmet i forbindelse med ny lovgivning mot terrorisme til tross for at bestemmelsen ikke nødvendigvis bare skal benyttes ved mistanke om terrorhandlinger, men også ved andre straffbare handlinger som truer statens selvstendighet og sikkerhet (kapittel 8) eller Norges statsforfatning og statsoverhode (kapittel 9).

Teknisk sporing vil si at man plasserer peileutstyr på gjenstander som ledd i etterforskningen av et nærmere angitt lovbrudd. Når gjenstanden flytter seg, vil politiet være i stand til å følge dens aktivitet og finne ut hvor den mistenkte eller de aktuelle gjenstandene befinner seg.

Adgangen til teknisk sporing begrenses av EMK artikkel 8 som regulerer retten til privat- og familieliv, hjem og korrespondanse. Det er retten til *privatlivet* som her gjør seg gjeldende.<sup>101</sup> Denne retten innebærer blant annet rett til personlig identitet, rett til å få sin private sfære beskyttet og retten til personlig autonomi.<sup>102</sup>

Artikkelen stiller krav til staten som lovgiver og gjør seg mest gjeldende i straffesaker hvor det gjøres inngrep overfor borgernes person og privatliv, for eksempel da gjennom teknisk sporing. Overvåking som dette vil rammes av artikkelen, men åpner for unntak

---

<sup>101</sup> Teknisk sporing kan muligens også tenkes inngå i den delen av artikkel 8 som beskytter korrespondanse- det er ikke nødvendigvis noe skarpt skille mellom begrepet korrespondanse og begrepet privatliv

<sup>102</sup> Baker, Human Rights Act, s.375-377

til bestemmelsen dersom det er nødvendig i et demokratisk samfunn og kan rettferdiggjøres utfra ett eller flere hensyn, jmf artikkel 8 nr. 2.

Ordlyden ”nødvendig i et demokratisk samfunn” åpner som tidligere nevnt, for en proposjonalitetsvurdering der alle statene har en ”margin of appreciation”, hvilket vil si et skjønnsmessig spillerom.<sup>103</sup> Det er tidligere fastsatt av konvensjonsorganene at det må foreligge et såkalt ”pressing social need” for å rettferdiggjøre tiltakets nødvendighet.<sup>104</sup>

Dette innbyr til en helhetsvurdering; det kan ikke fastslås noe generelt, men en adgang til utvidet bruk av teknisk sporing vil sannsynligvis øke risikoen for krenkelse av artikkel 8. Relevante momenter i en slik vurdering er grunnlaget for, arten, omfanget og varigheten av tiltaket, hvilke overprøvingsinstanser som er tilgjengelige, samt hvilke myndigheter som utfører og kontrollerer tiltaket.

Teknisk sporing regnes som en utradisjonell etterforskningsmetode; det skulle tilsi at arten av inngrepet er alvorligere enn andre potensielle inngrep. Omfanget og varigheten av sporingen vil variere fra sak til sak og kan ikke fastsettes generelt. Men det kan hevdes at selv om slik sporing i utgangspunktet tillates, behøver inngrepet ikke alltid holde seg innenfor grensene av hva som er tillatt. Dersom politiet for eksempel benytter tiltaket over meget lang tid og på et stort antall av mistenktes gjenstander, vil det ikke nødvendigvis lenger anses som nødvendig i et demokratisk samfunn.

Det er først og fremst statens interesser og personvern for individet som skal veies mot hverandre. På den ene side er det i visse tilfeller nødvendig å skaffe seg kjennskap til hvor den mistenkte befinner seg i forbindelse med møte med kontakter, og for å avdekke bakmenn og organisert kriminalitet. Politiet oppdager eksempelvis at et stort våpenlager er solgt og mistenker at våpnene skal benyttes til terrorformål, men vet ikke hvem som er kjøper. Behovet for teknisk sporing vil her være stort og kunne avgjøre hvorvidt politiet i det hele tatt får kjennskap til hva våpnene skal benyttes til. På den annen side kan et slikt tiltak gripe inn i den mistenktes personlige sfære på en

---

<sup>103</sup> Møse, Menneskerettigheter s. 100

<sup>104</sup> Avgjørende er altså om tiltaket svarer til et tvingende samfunnsmessig behov

grunnleggende måte ved at han får sine gjenstander eller sin person ”forfulgt” uten kunnskap om overvåkingen.

Utstrakt bruk av teknisk sporing kan i ytterste konsekvens bidra til å utvikle et slags ”panoptikon”; hvilket brukes for å beskrive en modell for overvåking der et sentralt plassert øye gir utsyn til alle sider.<sup>105</sup> Fra senteret kan man se alt og alle fra ett sted. Det er en slags enveiskontroll hvor det kun er overvåker- her politiet- som har full kontroll over det som skjer, mens de overvåkede- her den mistenkte terrorist- får sitt privatliv blottet.<sup>106</sup>

Teknisk sporing erstatter den tidligere ”sosiale spaningen”,<sup>107</sup> og endringen består i at man kan benytte tekniske hjelpemidler i etterforskningen. Å forfølge noen på vanlig vis er en ordinær etterforskningsmetode og skaper i utgangspunktet få rettssikkerhetsproblemer. At det åpnes for bruk av tekniske hjelpemidler i stedet vil innebære en stor endring fra tidligere, særlig fordi effektiviteten øker drastisk. Med sosial spaning er dessuten risikoen større for at politiet blir oppdaget enn dersom de benytter teknisk sporing, og politiets sikkerhet vil være et sentralt moment i avveiningen. Kriminalitetsutviklingen har dessuten gitt større innslag av kriminelle som er i besittelse av skytevåpen; dette øker således faren for politispanere som er fysisk i nærheten av de kriminelle. Dessuten er det i organiserte og avanserte kriminelle miljøer en høy sikkerhetsbevissthet; dette medfører at de oftere og lettere oppdager politiet, hvilket igjen kan føre til uforsvarlig biljakt i svært høye hastigheter, kjøring mot rødt lys og brudd på vikepliktsregler.

---

<sup>105</sup> Georg Apenes skriver om temaet i sin bok ”Panoptikon. Vårt gjennomsiktede samfunn”. Her sier han på side 48: ”Under tiden møter man den innvending i debatten om personvern og personvernets grenser at den som har rent mel i posen sin følgelig ikke har noe å skjule og derfor heller ikke noe å frykte. Til dette bemerkes at det likevel ikke er ganske likegyldig hvor man ferdes med posen med det rene melet, hvem som kontrollerer, hvorfor og hvordan”.

<sup>106</sup> Finstad, Politiet og samfunnet, 1997

<sup>107</sup> Med ”sosial spaning” menes her når politiet fotfølger eller kjører etter noen som ledd i en etterforskning

Adgangen til å benytte teknisk sporing i stedet for sosial spaning, medfører derfor mindre risiko for skader på tilfeldige forbipasserende, på politiet og på de som er gjenstand for forfølgning.

En endelig vurdering av politiets behov mot gjerningsmannens rett til privatliv, må imidlertid ta hensyn til, og er avhengig av, omstendighetene i hver enkelt sak.

En avveining vil i alle tilfeller være vanskelig, for som Datatilsynets direktør Georg Apenes sa det: ” Den som for villig og for ofte, veksler inn sin frihet for å få trygghet, tar en kjempesjanse. Han risikerer å miste begge deler”.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Bjørn Engesland og Gunnar Karlsen, ”Lovtiltak mot terrorisme”. Aftenposten 26.mars 2002

## 4 De lege ferenda

### 4.1 En rettspolitisk vurdering av straff i kampen mot terror

Det sies at målet ikke helliger midlene. Med FN som pådriver har verdenssamfunnet satt i gang en storstilt anti-terror kampanje gjennom først og fremst å utarbeide nasjonale tiltak for bekjempelse av terrorisme. Stor politisk vilje er vist i så henseende. Målet er godt, men kan midlene man benytter rettferdiggjøres med tanke på grunnleggende menneskerettigheter?

Sentralt i det internasjonale juridiske regelverket står bruk av straff. Utvidede muligheter til å straffeforfølge og fengsle terrormistenkte, samt strenge strafferammer og videre adgang til bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder vil i ytterste konsekvens kunne gå på bekostning av internasjonale menneskerettigheter i den forstand at disse settes på sidelinjen til fordel for hensynet til effektivitet.

I høringsrunden til norsk lovforslag om nye anti-terror bestemmelser ble det understreket at menneskerettighetenes stilling ikke skulle endres. Med menneskerettighetsloven av 1999 er vektlegging av menneskerettigheter langt viktigere enn tidligere for tolkning og anvendelse av norsk rett, spesielt fordi EMK går foran norsk lov ved eventuell motstrid.

Men det hastverksarbeid som preger verden på dette området nå vil etter manges mening få konsekvenser for kvalitetssikringen av lovbestemmelsene.

I den forbindelse har Amnesty International kritisert ”krigen mot terror” fordi de mener den skader menneskerettighetenes stilling ved at myndighetene i flere land nå benytter terrorkrigen som påskudd for å begå nye overgrep.

Bruk av de britiske og amerikanske sikkerhetslovene har resultert i en økning i antall fengslinger av asylsøkere, samt at det i Zimbabwe, Syria, Kina og Egypt utføres overgrep mot politiske opposisjonelle under dekke av terrorkrigen. Det understrekes at



overgrep i disse landene ikke er noe nytt, men at krigen mot terror blir brukt som klarsignal for menneskerettighetsbrudd.<sup>109</sup>

En av hovedårsakene til at terrorisme i det hele tatt oppstår, ligger i den urettmessige fordelingen av verdens goder. Skillet mellom nord og sør har lenge vært et problem og selv om det er gjort utallige forsøk på å endre denne utviklingen har det ikke lyktes. Tradisjonelt var det kolonimaktens grep på u-landene som holdt utviklingen tilbake. Da det på 1950- og 60-tallet ble satt i gang en omfattende løsrivelse fra kolonimaktene oppsto det andre problemer i de tidligere koloniene; det var ikke nok å oppnå uavhengighet og selvstendighet når demokrati og økonomisk stabilitet uteble. Landene trengte preferansebehandling, økonomisk assistanse, utenlandske investeringer og moderne teknologi for å klare seg på det internasjonale handelsmarkedet.<sup>110</sup>

Gjennom organisasjoner som Verdensbanken, Verdens Handelsorganisasjon og ulike FN-ordninger<sup>111</sup> har man forsøkt å løse de største problemene u-landene står overfor. Selv om opprettelsen av et juridisk rammeverk skaper institusjoner som de nevnte, er det ofte mangel på politisk vilje som hindrer utvikling. Den politiske viljen er dessverre ofte for opptatt av kortsiktige interesser og egosentriske motiver til å benytte seg av de ordninger som faktisk eksisterer og som kunne hjulpet på å minske skillet mellom nord og sør. Særlig etter 11. september er de politiske kanaler blokkert av manglende vilje til å gripe fatt i årsakene til terrorisme, den senere tid er viet kun til utforming av regelverk som tar sikte på å utarbeide represalier og straffesanksjoner. Men dersom sikkerheten til landene alltid skal prioriteres fremfor menneskerettighetene vil det kunne få store konsekvenser på sikt. Store økonomiske ulikheter kan gi ytterligere grobunn til hat og misnøye som igjen resulterer i flere terrorhandlinger. Det er viktig å ha i minne at terrorhandlinger ofte ikke er annet enn et rop om oppmerksomhet, med det mål å bedre de situasjoner i hvilke disse menneskene befinner seg.

---

<sup>109</sup> Amnesty International Report 2002

<sup>110</sup> Cassese, International Law s. 394-418

<sup>111</sup> For eksempel UNCTAD som har som formål å maksimere handel, investeringer, og utviklingsmuligheter for u-land, eller UNIDO som utfører studier og undersøkelser, samt fungerer som et forum for utveksling av informasjon, analyser og rådgivning mellom i-land og u-land

Inngripende sikkerhetstiltak og reduserte garantier for menneskerettigheter som først og fremst går utover mennesker med arabisk opprinnelse, vil snarere *øke* risikoen for terrorhandlinger enn minske den. Dessuten hevdes det at man gir terroristene en ideologisk seier dersom man velger å bekjempe terrorisme med udemokratiske midler.<sup>112</sup>

Dessuten er ikke varig sikkerhet og stabilitet i et land mulig uten å sikre respekt for menneskerettighetene. Historien viser at det er der ustabilitet og konflikter eksisterer at menneskerettighetene tilsidesettes raskest, det viste seg blant annet i situasjonene som oppsto i Afghanistan og Kosovo. Situasjonene her viste at diskriminering og undertrykkelse av nasjonale eller religiøse minoriteter ofte kan føre til voldelige konflikter og at hardhendte statlige tiltak lett fører til opprør gjennom opprettelse av flere væpnede grupper. Den ultimate bekjempelse av terrorisme er derfor en umulig oppgave dersom tiltakene begrenser seg til rettshåndhevelse og strafferettslige tiltak.

I FN-konvensjonene mot terrorisme har man i varierende grad pålagt medlemsstatene å ta hensyn til menneskerettigheter. Det er imidlertid urovekkende at bestemmelsene ikke er klarere utformet med tanke på hvordan og i hvilken grad statene skal gjennomføre dette. En generell, vagt formulert henvisning til menneskerettigheter som et underpunkt til folkeretten, styrker ikke rettighetenes stilling i nevneverdig grad. Siden ett av prinsippene i FN-pakten er hensynet til menneskerettigheter burde det være nærliggende å ettertrykkelig henwise til dette ved hver passende anledning. Samme standpunkt tas av Human Rights Watch og Amnesty International når det gjelder det arbeidet som nå pågår i FN ved utforming av en ny generell konvensjon for bekjempelse av terrorisme. Det fremheves at det i denne konvensjonen bør inntas en særskilt bestemmelse som positivt beskytter hensynet til menneskerettighetene i kampen mot terrorisme. Det uttales at bestemmelsen uttrykkelig bør si at ingenting i konvensjonen skal tolkes slik at reglene innskrenker, strider imot, eller derogerer fra menneskerettighetene.<sup>113</sup> I dette ligger en endring i forhold til tidligere henvisninger til menneskerettigheter i terrorkonvensjonene; slik det kommer til uttrykk gjennom de overfor behandlede

---

<sup>112</sup> Høringsuttalelse fra Institutt for Menneskerettigheter, 15.februar 2001

<sup>113</sup> Draft on Comprehensive Convention on Terrorism. Se nærmere:

[www.hrw.org/press/2001/10/terrorcom1017.htm](http://www.hrw.org/press/2001/10/terrorcom1017.htm)

artiklene er det ikke helt klart hva som kan tolkes inn i bestemmelsene. Gjennom en slik henvisning, vil det understrekes at menneskerettighetene ikke under noen omstendigheter skal overses.

Jeg setter til slutt spørsmålstegn ved om vi ikke kan bekjempe terrorisme også på andre arenaer enn den juridiske. Vi vil aldri komme fenomenet til livs dersom vi kun slår ned på dets virkninger og overser dets årsaker.<sup>114</sup> Det ville etter mitt syn være mer virknings- og betydningsfullt dersom vi satt inn flere ressurser på bekjempelse av fattigdom, på å minske skillet mellom nord og sør, samt å skape et sterkere diplomatisk nettverk basert på klar tale, ærlighet og genuin vilje til å gjøre endringer. Terroristers ofte manglende politiske muligheter fører til desperate løsninger på problemer som normalt skal løses gjennom politiske forhandlinger. Når den bakenforliggende frustrasjon er så tydelig, bør det *ikke* være vår jobb å bare straffe de få representantene vi makter å pågripe, men det bør være vår jobb å se frustrasjonen som ligger bak, og å bekjempe terrorisme ikke med sinne og blodige represalier, men med forståelse for årsaker og medmenneskelig handlingsevne.

Det er verdt å avslutte med å sitere Kofi Annan i hans tale til Menneskerettighetskommisjonen i april 2002: ” Any sacrifice of fundamental freedoms in the struggle against terror is not only wrong in itself, but will ultimately be self-defeating”.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Statsminister Kjell Magne Bondevik og den amerikansk-jødiske forfatter og prisvinner Elie Wiesel planlegger å invitere til terrormøte i september 2003, umiddelbart i forkant av møte i FNs Generalforsamling. Formålet er å finne svar på årsakene til terrorisme og hvordan det skal bekjempes. Blant annet ønskes det å gå mer i dybden enn det som tillates i det daglige, byråkratiske arbeidet mot terror i departementer verden over.

<sup>115</sup> Secretary General to Commission on Human Rights, Press Release SG/SM/8196

## 5 Avslutning

### 5.1 Oppsummering

I oppgaven har jeg forsøkt å analysere hvordan to viktige rettsområder forholder seg til hverandre. På én side står rettigheter og friheter for individet uttrykt gjennom menneskerettighetene, og på den annen står de strafferettslige normer som skal bidra til å bekjempe terror. Felles for rettsområdene er at de verner om visse grunnleggende verdier i samfunnet.

Gjennom analysen har jeg ikke kunnet påvise noen store konflikter mellom de forpliktelser som pålegges statene gjennom konvensjonene og resolusjon 1373 og det menneskerettslige regelverk. Selv om formuleringene i analyseobjektene i stor grad legger opp til at statene får valgfrihet ved utformingen av straffelovgivningen, må de nasjonale myndigheter i alle tilfeller forsikre seg om at deres nasjonale gjennomføring ikke strider mot grunnleggende menneskerettigheter. Ordlyden i terrorkonvensjonene og resolusjon 1373 kan altså ikke tolkes dithen at de *ikke* oppsetter menneskerettigheter som skranke på terrorbekjempelsen.

Eksisterende lovgivning og foreliggende forslag i Norge kan heller ikke hevdes å stride mot menneskerettighetene, til tross for at det kan stilles spørsmålsteget ved noen av bestemmelsene.

Analysen har vist at menneskerettigheter i alle fall i teorien, kan sies å sette en skranke ved kampen mot internasjonal terrorisme.

## 5.2 Fremover

Eksistensen av adskillige globale og regionale konvensjoner for bekjempelse av terrorisme dekker til sammen nær sagt alle handlinger som kan tenkes ha terroristiske motiver. Det er derfor ikke av overordnet betydning at flere slike avtaler utarbeides. Fremtidig terrorbekjempelse bør heller prioritere å fortsette gjennomføringen av eksisterende regelverk på en effektiv og human måte. I internasjonal sammenheng vil det dessuten være av stor viktighet å styrke FNs rolle som hovedbekjemper av terrorisme, samt å komme til enighet om en felles allmenngyldig definisjon av begrepet. Dette er særlig viktig for å kunne bøte på konsekvensene av de eksisterende regionale definisjoner som i varierende grad åpner for at også andre (lovlige) handlinger faller under begrepet terrorisme.

Det vil videre være viktig å skape en mer uniform terrorbekjempelse hvor det fremstår som om alle ”er på lag”. Dette gjøres best dersom USA i fremtiden stiller seg bak bindende internasjonale avtaler. Det er nødvendig å utad vise unisont samarbeid for å uskadeliggjøre terrororganisasjonene, samtidig som hensynet til grunnleggende rettssikkerhet og menneskerettigheter ivaretas.

Også praktiseringen – og ikke bare utformingen – av de nasjonale rettsreglene bør holdes innenfor rammene menneskerettighetene stiller opp. Dette vil bli en utfordring for forvaltningen i alle de land som har implementert ny terrorlovgivning.

Til slutt er det av stor viktighet at FN som organisasjon og i samarbeid med alle stater har en bevisst holdning til å løse politiske uenigheter og vidtrekkende konflikter som bidrar til ytterligere terrorhandlinger. Dersom verdenssamfunnet finner en felles løsning på fenomenet terrorisme, vil det frarøve terroristene deres muligheter til å finne nødhavner. Bare *da* kan vi si at vi har vunnet kampen mot terrorisme.

## 6 Litteraturliste

Aall, Jørgen. *Rettergang og menneskerettigheter*. 1.utgave. Oslo, 1995

Apenes, Georg. *Panoptikon. Vårt gjennomslitige samfunn*. 1. utgave. Oslo, 2000.

Baker, Christopher. *Human Rights Act 1998: A Practitioner`s Guide*. 1.utgave. London, 1998

Cassese, Antonio. *International Law*. 1.utgave. New York, 2001

Danelius, Hans. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*. 1.utgave. Stockholm, 1997

van Dijk, P. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. P.van Dijk, G.J.H. van Hoof. 1.utgave. Haag, 1998

Eskeland, Ståle. *Strafferett*. 1.utgave. Oslo, 2000

Finger, Seymour Maxwell. *International Terrorism and the United Nations*. 1.utgave. New York, 1976

Finstad, Liv. *Politiet og samfunnet*. Oslo, 1997

Higgins, Rosalyn. *Problems and process*. 1.utgave. Oxford, 1994

Møse, Erik. *Menneskerettigheter*. 1. utgave. Oslo, 2002

Opsahl, Torkel. *Internasjonale menneskerettigheter-en innføring*. 2.utgave. Oslo, 1996

Ovey, Clare. *The European Convention on Human Rights*. Clare Ovey, Robin White. 3.utgave. New York, 2002

Ruud, Morten. *Innføring i folkerett*. Morten Ruud, Geir Ulfstein. 1.utgave. Oslo, 1998

United Nations. *United Nations Yearbook*. 1.utgave. New York, 1973

Wallace, Rebecca. *International Law*. 4.utgave. London, 2002

### **Konvensjoner**

The Covenant of the League of Nations

28.april 1919

Statute of the International Court of Justice

26.juni 1945

Charter of the United Nations

26.juni 1945

Universal Declaration on Human Rights

10.desember 1948

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

4.november 1950

Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft

14.september 1963

International Covenant on Civil and Political Rights

16.desember 1966

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights  
16. desember 1966

Vienna Convention on the Law of Treaties  
23. mai 1969

Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally  
Protected Persons, including Diplomatic Agents  
14. desember 1973

Convention for the Suppression of Terrorist Bombings  
15. desember 1997

Rome statute of the International Criminal Court  
17. juli 1998

Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism  
9. desember 1999

### **Tidsskrifter**

Aall, Jørgen. *Noen straffeprosessuelle tvangsmidler og menneskerettighetene*. Tidsskrift  
for Rettsvitenskap. 1994 bind II, s. 584-660

Henkin, Louis. *Editorial Comments: NATO's Kosovo Intervention. Kosovo and the Law  
of the Humanitarian Intervention*. American Journal of International Law 1999, s. 824-  
828

Husabø, Erling Johannes. *Strafferetten og menneskerettighetene*. Jussens Venner 1995,  
s. 129-143



## Elektroniske dokumenter

Amnesty International. *Rights at Risk* [online]. Tilgang: <http://www.amnesty.org> [Sisert 03.02.03]

Institutt for menneskerettigheter. *Høringsuttalelse til Justisdepartementet om forslag til endringer i straffeloven og straffeprosessloven-lovtiltak mot terrorisme* [online]  
Tilgang: <http://www.humanrights.uio.no/omenheten/nytt/antiterror/antiterror.html>  
[Sisert 05.03.03]

Justis- og politidepartementet. *Forslag til endringer i straffeloven og straffeprosessloven* [online] Tilgang:  
<http://www.odin.dep.no/norsk/publ/hoeringsnotater> [Sisert 20.01.03]

Justiskomiteen. *Innstilling fra Justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen av 9.desember 1999 og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373, 28.september 2001)*[online]  
Tilgang: <http://www.stortinget.no/inno/200102-070-006.html> [Sisert 10.01.03]

United Nations General Assembly. *Measures to eliminate international terrorism* [online] Tilgang:  
<http://www.un.org/terrorism/ga.htm> [Sisert 30.01.03]

United Nations. *United Nations Treaty Collection* [online] Tilgang:  
<http://www.un.org/English/Terrorism.asp> [Sisert 20.01.03]

United Nations. *United Nations Office on Drugs and Crime*. [online] Tilgang:  
<http://www.undcp.org/odccp/terrorism.html> [Sisert 20.01.03]

United Nations. *Definitions on Terrorism* [online] Tilgang:  
[http://www.undcp.org/terrorism\\_definitions.html](http://www.undcp.org/terrorism_definitions.html) [Sisert 20.01.03]

## **Domsregister**

### **Dommer fra den europeiske menneskerettsdomstol**

European Court of Human Rights. *Lawless vs. Ireland*. 14.11.1960.A1

European Court of Human Rights. *Klass vs. Germany*. 06.09.1978. A28

European Court of Human Rights. *X and Y vs. the Netherlands*. 26.03.1985. A91

European Court of Human Rights. *Kostovski vs. the Netherlands*. 20.11.1989. A166

European Court of Human Rights. *Tomasi vs. France*. 27.08.1992. A241-A

European Court of Human Rights. *Kokkinakis vs. Greece*. 25.05.1993. A260-A

European Court of Human Rights. *Doorson vs. the Netherlands*. 26.03.1996. Reports 1996-II

European Court of Human Rights. *Teixeira de Castro vs. Portugal*. 09.06.1998. Reports 1998-IV

### **Dommer fra Høyesterett**

Rt. 1984 s. 1076 ( Politiheroin- dommen)

Rt. 1992 s. 1088 (Politiheroin- kjennelsen II)

Rt. 1998 s. 407 (Skrik-dommen)

Høyesteretts kjæremålsutvalg [Høyesterett online] 09.04.2003, 2003/461 (mullah  
Krekar-kjennelsen)