

# Laglöst land

av Helene O. Gundhus og Torolf Stålvik

**Hvilken betydning gis lover og konvensjoner når målet er å jakte på terrorister? Hvilken innvirkning får utydelige fiendebilder på måten kriminalitetsbekjempelsen utføres på? Hvilken historisk bakgrunn har terrorismen? På hvilken måte har flyktningpolitikken blitt endret av 11.9? Hva innebærer det at en sikkerhetslogikk med røtter i en militær risikotankegang, og ikke rettsstatlige lover, blir det overordnede prinsippet for bruk av tvangsmakt? Og hva har skjedd med de sosiale bevegelsene innenfor det innsnevrede handlingsrommet «kampen mot terrorisme» har skapt?**

Dette og en rekke andre spørsmål belyses i den ferske antologien *Laglöst land*, som ble utgitt i oktober 2003. Den er redigert av Janne Flyghed og Magnus Hörnquist. Begge er ansatt på den Kriminologiska institutionen ved Stockholms universitet, Flyghed som professor og Hörnquist som doktorand. Begge har også skrevet om temaer knyttet til overvåking, rettssikkerhet og menneskerettigheter i flere andre bøker og artikler, for eksempel i antologiene *Brottsbekämping: Mellan effektivitet och integritet* (2000) og *Gränslös övervakning* (1998). Det som utforskes her er hvordan den globale terroristjakten slår ut lokalt i Sverige, og hvordan tendenser og planer i tida forut for 11. september akselererte etter angrepet på tvillingtårnene. Men boka viser også hvordan sikkerhetspolitikken preger måter å håndtere hverdagskriminaliteten på.

Et sentralt utgangspunkt for spørsmålene som belyses i boka gjenspeiler seg i tittelen: Er det mulig at vi er på vei inn i et «laglöst land»? Har vilkårene for rettsstaten blitt helt forandret eller er endringene innenfor rammen av det normale og alminnelige? Redaktørene opplevde nemlig at den nye unntakspolitikken med fokus på ekstra sikkerhetstiltak ikke bare var dårlig underbygget, men dessuten også frikoblet fra lover og konvensjoner, som det står i innledningen. De ønsket seg et overblikk over dette, og tekstene som er samlet skal gi et godt underlag for diskusjonen om «det pågående kriget mot terrorismen». Dette er altså bakgrunnen for at de har invitert 10 forskere med ulik fagbakgrunn, som spenner fra kriminologer, jurister, historikere til freds- og konfliktforskere.

Bidragene er inndelt i fire hovedtemaer; konsekvensene for rettsstaten,

menneskelige rettigheter, flyktninger og sosiale bevegelser. De har delt inn temaene etter dette på grunn av tendensen til at de første ofrene i en slik samfunnsmessig ramme er de grunnleggende rettighetene og de mest marginaliserte menneskene. Tvang og mistenksomhet er nemlig ikke det som rammer størstedelen av befolkningen. Majoriteten kan jo også ofte oppleve myndighetenes handlinger som effektive og handlingskraftige, og de kan være forventet av folk flest. Baksiden er altså at tapet av grunnleggende menneskerettigheter, tvangen og mistenksomhetskulturen først og fremst rammer grupper som i utgangspunktet er utsatt og marginalisert i samfunnet.

### **Historisk perspektiv**

Selv om tyngdepunktet i artiklene omhandler hendelsene etter 11. september, så behandler de fleste forfatterne temaet med et historisk perspektiv. Blant annet kan de militære reaksjonene etter 11. september spores tilbake og forklares ut fra planer i tiåret før, mange av dem fantes allerede som forslag på papiret. Det som manglet var gode nok begrunnelser for å iverksette dem, og hendelsene 11. september ble et avgjørende argument for nettopp dette.

Bokas første bidrag «Terrorismen har en historia» av Bjørn Kumm understreker nødvendigheten av et langsiktig perspektiv for å forstå terrorisme som fenomen. Ved å forklare terrorisme ut fra 1900-tallets vestlige imperialismen og et tredjeverdenperspektiv, innbakes

i større grad desperasjonen og maktløsheten til dem som står bak terrorismen. Kumm kaller terrorisme de svakes krig. Bidraget hans tar utgangspunkt i hendelser før 11.9 som empirisk underbygger denne, for mange, provoserende uttalelsen. Kumm avslutter med kulminasjonen i den totalt ignorante Bushdoktrinen som så tydelig overser FN-konvensjoner, bryter med alle internasjonale rettssystemer og har gitt opphavet til begrepet preventivt forsvar.

### **Global militarisering**

Freds- og konfliktforsker Jørgen Johansen, med tilhold ved Tromsø universitet, tar for seg den stadige militariseringen av konflikter og det amerikanske militærets ekspansjon på jordkloden, og han tegner et dystert bilde av situasjonen og framtidsutsiktene. Under dekke av «kampen mot terrorisme» og at eneste botemiddel er militære virkemidler, skjer en stadig militarisering av samfunnet. Men å bekjempe den såkalte terrorismen med militære midler er ikke annet enn kontraproduktivt, man vil aldri kunne vinne denne «kampen» militært, for man skaper bare mer motstand, en motstand som kan vare i generasjoner. Det er symptomene og ikke årsakene man har bestemt seg få å bekjempe, og han foreslår at spørsmålet må dreies fra «hvem» til «hvorfor». De eneste som vinner på en fortsatt militær løsning, en krig uten sluttspunkt, er våpenindustrien som får legitimert sin eksistens – noe de har hatt problemer med etter slutten av den kalde krigen.

Etter den 11. september har det amerikanske militære nærværet på kloden økt dramatisk, og av jordens ca 200 land har 140 nå amerikanske militærbaser. I tillegg har 36 land militæravtaler med USA. Siden det også for amerikanske myndigheter er åpenbart at terrorisme er umulig å bekjempe med disse militærstyrkene, konkluderer Johansen med at forklaringen på det økte militære nærværet er at disse basene er «viktige redskap i den omorganiseringen av verden som står på Vita husets dagordning». Og dette er gamle planer som fikk ny aktualitet i og med 11. september, hvor militæret er garantien for å befeste USA som eneste globale supermakt.

Juristen Gregor Noll fortsetter å utdype uthulingen av de internasjonale konvensjonene etter 11.9 i bidraget «Det permanenta undantagstillstandet». Rammen rundt diskusjonen er hvilke brudd på konvensjoner som tillates når det er unntakstilstandens logikk som bestemmer. Samtidig viser han hvordan fiender blir kategorisert innenfor dette unntakssystemet hvor det er makten som har og er retten. Krigføring flettes språklig sammen med kriminalitetsbekjempelse, noe som resulterer i en forskyvning i to ulike normapparater. For det første medfører det at retten utelukkende brukes politisk. Debatten om Afghanistan-krigen er et eksempel på det, hvor det kom fram sterk uvilje mot å ha noe med legalitetsargumentet å gjøre. For det andre uttrykker politikken seg i mytologisk fargede termer

som «korstog» og «ondskapens akse», noe som får fienden til å framstå som absolutt. Og når disse to forskyvningene skjer samtidig blir konsekvensen at både rettsstat, folkerett og menneskerettigheter relativiseres.

### **Omsorg for sikkerhet**

I innledningen skriver redaktørene at et av bokas viktigste mål er å sette i gang en diskusjon om det nye mønsteret man ser at tvangstiltak tas i bruk innenfor. Redaktørene kaller det for et sikkerhetspolitisk paradigmeskifte, som har pågått de siste 10-15 årene. Bidragene til Flyghed og Hörnquist har denne mønsterforskyvningen som tema. De løfter tydelig fram den nye tenkemåten, og det gjøres overbevisende med empiriske illustrasjoner.

Flyghed tar utgangspunkt i det utydelige trusselbildet som oppsto etter den kalde krigen, og trekker fram tre elementer i tilknytning til det. For det første er konsekvensen av de diffuse trusselbildene at de nye fiendene finnes midt blant oss. Og når en militær logikk bakes sammen med trusselbilder, som for eksempel organisert kriminalitet og terrorisme, fremstilles de innenfor et verstefallperspektiv. Resultatet er at unntaket normaliseres og blir styrende for sikkerhetspolitikken. For det andre er grunnlaget for disse trusselbildene for vage, noe han blant annet viser gjennom analyser av ulike trusselbilde-rapporter produsert av svensk politi. For det tredje har de vage trusselbildene problematiske konsekvenser for dem

som defineres som utgrupper i trusselbildene. De blir de andre, de fremmede, objekter, noe som gjør det lettere å sette i gang repressive tiltak mot dem. Gjerne på et tidligere tidspunkt da toleranseterskelen for bruk av integritets-krenkende kontrolltiltak er senket. I sin gjennomgang av de nye trusselbildene viser Flyghed at de altså er konstruert på et tynt grunnlag, samtidig som de reproducerer forskjeller mellom oss og dem og forsterker ekskludering av allerede marginaliserte grupper. Dette viser hvor viktig det er å ha en høy og nøktern kvalitet på trusselvurderinger som lages – de er med på å forme både diskurser og praksiser.

Konstruksjonen av marginaliserte grupper er et av hovedtemaene i bidraget til Magnus Hörnquist. Det er den nye sikkerhetstenkingen eller ordenspolitikken, som han også kaller, som utforskes. Hans tese er at sikkerheten, ikke loven er det overordnede prinsippet for bruk av tvangsmakt. Hva er felles for så ulike handlinger som skoleskulk, narkotikasalg og terrorhandlinger, spør Hörnquist. Jo, de utgjør sikkerhetsrisikoer, og et bredt spekter av tiltak settes inn for å gjøre noe med dem. Alt fra videoovervåking, identitetskontroller på gata, lange fengselsstraffer, til data-registrering og utvisning. Hörnquist tar så for seg fire tilsynelatende forskjellige institusjonelle forandringer for å illustrere den nye sikkerhetslogikken: Den kraftige veksten i fengselsvesenet, grensekontrollsystemet rundt EU, lokale kriminalitetsforebyggende råd og

den private sikkerhetsindustrien. Samtidig trekker han fram at disse tvangstiltakene har sosiale effekter, fordi kontrollskadene ofte ikke kompenseres. Det er det enkelte individ som må svi hvis han mister arbeidet eller ikke viser nok progresjonsvilje i fengslet for å få utdanningstilbud. Men dette gjør jo bare at kontrolltiltakene skaper sin egen legitimitet, fordi det er en klar sammenheng mellom sikkerhetstrusselen og de sosiale forholdene. Jo dårligere ressurser målgruppene har desto større trussel mot sikkerheten blir de.

### **Flyktningsbeskyttelsen som forsvant**

Bidragene Elisabeth Abiri, Anna Wigenmark og Liz Fekete er spesielt rettet mot hvilke konsekvenser tiltak iverksatt i relasjon til 11.9 har på flyktnings- og asylpolitikken og synet på migrasjon. Problemstillinger som reises er hvor asylretten og flyktningbeskyttelsen ble av. For hva skjer med flyktningbeskyttelsen når samfunnet blir fiksert på sikkerhet? Elisabeth Abiri begynner sitt bidrag «Asylretten: ett hot mot rikets säkerhet?» med å slå fast at vår måte å snakke om asylsøkere og flyktninger ble forandret lenge før 11.9 2001. Koblingen mellom sikkerhet og asyl- og flyktningpolitikk skjedde gjennom hele 90-tallet, ved at flyktningpolitikken ble flyttet fra menneskerettsområdet til sikkerhetspolitikken. Med utgangspunkt i analyse av endringene av flyktningkonvensjonen siden 1951 og politikken rundt dette viser hun hvordan færre og færre

beskyttes av konvensjonen. Denne forskyvningen resulterte i at på slutten av 90-tallet tilhørte ikke lenger flyktningpolitikk menneskerettighetsområdet, flyktninger ble allerede da oppfattet som trusler snarere enn mennesker med behov for beskyttelse. Og tiltakene som settes inn har til oppgave å fjerne trusselen ved å hindre flyktningstrømmen inn i landet. Visumtvangen og det å sende flyktninger tilbake til første asyl-land faller inn under denne type tiltak. Det nedslående med tiltakene etter 11. september er at nå får ikke en gang de som flykter pga politisk aktivitet heller beskyttelse, for nå utgjør de den største trusselen. Konklusjonen hennes er at når nasjonal sikkerhet er overordnet menneskerettigheter, har ikke visse mennesker rett til de menneskelige rettighetene da de ses på som potensielle sikkerhetsrisikoer og som illegal innvandring som skal stoppes.

Anna Wigenmark tar i bidraget «Mänskliga rättigheter som handelsvara» utgangspunkt i nettopp politiske aktivistiske asylsøkeres situasjon etter 11. september, og spør hvordan det går med «non-refoulement»-prinsippet (art. 33 i «Flyktningkonvensjonen»), at man ikke skal sende tilbake mennesker til situasjoner der deres liv og sikkerhet er truet. Dette har jo vært den eneste beskyttelsen som gjennom 90-tallet har fungert. Eksemplet hun trekker fram er en debattert sak både internasjonalt og i Sverige, hvor to menn fra Egypt ble begjært utlevert fra Sverige. De hadde søknader inne på asyl i Sverige, men

ble på regjeringsnivå utlevert mot avtale om at de ikke skulle utsettes for tortur – noe de til slutt likevel ble utsatt for. Resten av bidraget handler om hvorfor dette kunne skje og konsekvenser av et svakere torturforbud.

Liz Feketes artikkel «Misstänksamhetens kultur» er det eneste oversatte bidraget, og hun retter oppmerksomheten mot 11. septembers skjulte kostnad – økt rasisme. Ved å ta utgangspunkt i beskrivelser av de ulike europeiske landenes lover for terroristbekjempelse og eksempler som illustrerer redusert flyktningsbeskyttelse viser hun hvordan et mistenksomhetens klima har oppstått etter 11.9 hvor resultatet er overreaksjoner basert på rykter. Og hvilke konsekvenser har en mistenksomhetskultur på muslimer og andre fra Midtøsten? De stigmatiseres, og blir dermed betraktet og behandlet som potensielle terrorister. Spesielt er hennes diskusjoner om sikkerhet kontra frihet perspektivrike, og de mange empiriske eksemplene gjør det hele overbevisende.

### **Lokal og global motstand mot den nye verdensordenen**

Thomas Bull og Stellan Vinthagen tar for seg de uavhengige sosiale bevegelsenes endrede handlingsrom i et henholdsvis lokalt og globalt perspektiv. Mens Bull ser på innskrenkningen av demonstrasjonsfriheten i Sverige utfra hendelsene under EU-toppmøtet i Gøteborg i 2001 og dets rettslige etterspill, ser Vinthagen på deres organis-

## BOKOMTALE

ring og de endrede realitetene den globale motstanden mot den nye verdensordningen må forholde seg til etter 11. september 2001.

Bull er jurist men ser ikke bare hovedsaklig juridisk-teknisk på hendelsene i Gøteborg 2001. Utgangspunktet hans er at demonstrasjoner har to sider som uløselig henger sammen, meningsytring og ordensforstyrrelse, i et eller annet omfang. Det første er grunnlovsbeskyttet, det andre kan legalt brukes som argument for å innskrenke den friheten som er lovbeskyttet – og det er balansegangen her Bull diskuterer. Derav tittelen på artikkelen; «Demonstrationsfrihetens dubbla ansikte». Bull mener at politiet alt for ofte innskrenker demonstrasjonsfriheten ved å overbetone de negative sidene ved demonstrasjoner, noe som ble tydelig illustrert under toppmøtet i Gøteborg, hvor politiet også hevet seg over loven for å stoppe demonstrasjoner. Bull viser til hendelsene der som en konkretisering av problemene rundt forholdet demokrati og rettsstat i sin alminnelighet. Han understreker viktigheten av demonstrasjoner som en del av demokratiet og en arena hvor alle har mulighet til å delta politisk i samfunnet, uavhengig av sosial posisjon, økonomisk status eller lignende; «Demokratiet behöver fler demonstrationer», som han sier, og mener samtidig at det er en flytende grense mellom opptøyer og demonstrasjon, siden «varje demonstration på något sätt stör samhällsordningen». Han viser til at historisk har

demonstrasjoner og opptøyer ført til demokratisk utvikling, og skriver at «politiskt engagement och våld inte alltid behöver vara varandras motsatser», et utsagn med en interessant og kontroversiell konklusjon. Rettsstaten må derfor øke vernet om demonstrasjonsfriheten ved å nedtone dens negative følger, og også med å legge straffeansvar på politiet som utøver av statens maktmonopol. Samtidig må myndighetene ta ansvaret med å innlede dialog mellom aktivister og politi for derigjennom skape et mildere klima som skal forhindre framtidige konfrontasjoner fra begge parter. Men han er ikke overbevist optimist i så henseende, erfaringene fra Gøteborg viser at tendensen går andre veien, og med 11.9 har grensen for hva som er ordensforstyrrelse blitt enda lavere.

Stellan Vinthagen er mer optimistisk, når det gjelder det globale engasjementet i de folkelige bevegelsene som er kritiske til den nye verdensordningen. Til tross for endringer i negativ retning, som at globaliseringskritikere og andre opposisjonelle blir forsøkt diskreditert i et reaksjonært klima hvor radikalisme er tilnærmet synonymt med terrorisme og at bevegelsene har havnet litt i bakevjen der man reagerer og ikke agerer overfor andres dagsorden, så har disse nye utfordringene ført til en rekke positive endringer. Man har sett gevinsten av nettverksbygging, og nye allianser har oppstått og nye sosiale bevegelser er dannet i en «transnasjonal samordning» med en «transtema-

tisk kritik» under fellesbetegnelsen globaliseringskritikere. Globalisering av folkebevegelsene har resultert i at man har løftet perspektivet og de ulike bevegelsene har blitt nødt til å se sin sak innenfor en helhetlig, global ramme. Lokale saker får et globalt perspektiv og en global dagsorden, og tilsvarende blir globale saker behandlet lokalt. Lett tilgjengelig og oppdatert informasjon gjør det enklere å mobilisere i lokalmiljøet og Vinthagen mener å se et økt engasjementsnivå, og at aktivismen er mer spredt enn noen gang tidligere. Eksempelvis var antigrigsdemonstrasjonene verden over den 15. februar 2003 den største demonstrasjonen i verden noen sinne. Men Vinthagen stiller seg kritisk til at den globaliseringskritiske bevegelsen ikke makter å synliggjøre alternativer, man har nok med å motreagere, som man så under motstanden mot krigen i Irak – men dette kan virke som en noe urettferdig kritikk all den tid man vet at styrkeforholdet er folkelige idealistisk, drevet bevegelse mot lands statsbudsjetter og militærapparater.

### **Grunnlag for debatt**

De innledende spørsmålene redaktørene for antologien stilte seg, er vi på vei inn i et lovløst land, blir grundig og utdypende besvart. Det er et imponerende arbeid de har satt i gang, og utfallet er av ytterste interesse for alle oss som er interessert i å forstå relasjonen mellom kriminalitet og globale utstøtingsprosesser og hvordan dette blir

håndtert gjennom en sikkerhetspolitikk som i økende grad rammer menneskerettigheter og marginaliserte gruppers livssituasjon. I boka belyses dette fra mange ulike vinkler, men den sentrale røde tråden i bidragene er at siden sikkerhetspolitikken etter den kalde krigen retter seg mot ikke-militære mål, blir trusselbildene og fiendene tvetydige og vage, noe som er et ytterst vanskelig utgangspunkt for rettsstaten å ta hånd om.

Boka tar opp flere koblinger og forskyvninger som sjeldent belyses så tydelig som her – for eksempel endringen fra kriminalitetsbekjempelse til sikkerhetspolitikk, fra menneskerettigheter i flyktningepolitikken til en politikk som skal sikre en mot flyktninger, og faktumet at krig mot terrorismen også er en krig mot migrasjonen. I floraen av debattbøker om den nye «terror»tiden etter 11.9, som for eksempel Krigens retorikk (2002) og De nye korstogenes tid (2002) skiller Laglöst land seg ut med også å ta med den sosiale dimensjonen ved kontrolltiltakene innenfor det nye trusselbildet, som f.eks. omkostninger for flyktninger og andre nederst på den sosiale stigen.

Vi anbefaler boka på det sterkeste, og ser fram til mange grundige debatter i Norge som tar opp spørsmålene som reises og belyses i antologien. Vi har nemlig også stort behov for en offentlig debatt som løfter perspektivet opp fra de nye fiendebildene, og et godt grunnlag er lagt i denne boken

## BOKOMTALE

**Laglöst land: Terroristjakt och rättssäkerhet i Sverige. Janne Flyghed og Magnus Hörnqvist (red.). Stockholm: Ordfront, 2003. ISBN: 91-7324-947-5**

### Litteratur:

- Brottsbekämpning - mellan effektivitet och integritet : kriminologiska perspektiv på polismetoder och personlig integritet (2000): Janne Flyghed (red.). Lund : Studentlitteratur..
- Gränslös övervakning : Schengen, Europol och det europeiska polissamarbetet (1998): Magnus Hörnqvist (red.). Stockholm : Federativs förlag.
- De Nye korstogenes tid : om krig, terrorisme og rettstilstand i kjølvannet av 11. september (2002): Vegard Velle (red.). Oslo : Spartacus.
- Krigens retorikk : medier, myter og konflikter etter 11. september (2002): Elisabeth Eide og Rune Ottosen (red.). Oslo : Cappelen,