

Høring om Terrorbekæmpelse

Onsdag den 10. maj 2006 kl. 9.00 – 15.00
Landstingssalen, Christiansborg.

Indholdsfortegnelse

Høring om Terrorbekæmpelse	1
Indholdsfortegnelse.....	2
Program	4
Høringens spørgepanel	6
Medlemmer af Retsudvalget:	6
Præsentation af oplægsholdere	7
Anne-Birgitte Bjerre-Olsen.....	7
Birgitte Kofod Olsen	7
Ib Tholstrup	7
Jesper Ryberg.....	7
Jonas Christoffersen	8
Jørn Vestergaard	8
Karsten Fledelius	8
Lars Findsen.....	8
Loretta Napoleoni	8
Poul Bjørnholdt Løhde	9
Tanja Krabbe	9
Thomas Hegghammer	9

Nogle erfaringer fra terrorbekæmpelsens historie.....	10
Af Karsten Fledelius	
Terrorismens udfordring til politikerne – om balancen mellem sikkerhed og borgerlige friheder	12
Af Jesper Ryberg	
Finansiering af jihad-terror.....	17
Af Loretta Napoleoni	
Terrortruslen og -beredskab i Danmark	21
Af Lars Findsen	
Strafferet og straffeproses.....	22
Af Jørn Vestergaard	
Frihedsrettigheder og retssikkerhed.....	27
Af Birgitte Kofod Olsen	
Domstols- og parlamentarisk kontrol	29
Af Anne-Birgitte Bjerre-Olsen	
Anti-terrorpakken – en konstruktiv kritik	32
Af Jonas Christoffersen	
Terrorgrupper og kommunikasjon	38
Af Thomas Hegghammer, forsker, Forsvarets forskningsinstitut, Norge	
Betragtninger over antiterror-lovgivningens betydning for telebranchen	42
Af Ib Tholstrup	
Mindre frihed. Mindre frygt. Terrorpakkens betydning for borgerne	47
Af Tanja Krabbe	
Deltagerliste.....	53
Teknologirådets udgivelser 2005 – 2006	54

Program

9.00 – 9.10 Velkomst

ved Peter Skaarup (DF), formand for Retsudvalget og høringens ordstyrer

9.10 – 10.30 Terror og terrorbekæmpelse

Hvad betyder truslen om terror for den nationale sikkerhed og det åbne samfund?

Terrorbekæmpelse i et historisk perspektiv

- Hvordan har kampen mod terror været tidligere, og hvordan har den ændret sig i de seneste år? Hvordan kan disse erfaringer i bekæmpelsen af terror nyttiggøres?
- Hvad er terroristernes intentioner?

Karsten Fledelius, Lektor, Cand. mag., Institut for Film- og Medievidenskab

Terrorismens politiske udfordring – balancen mellem sikkerhed og borgerlige friheder

Jesper Ryberg, professor, Afd. for Filosofi og Videnskabsteori, RUC

Det internationale trusselsbillede

- Hvordan ser det aktuelle trusselsbillede ud i internationalt perspektiv?
- Hvilke typer af grænseoverskridende terrorisme er på spil?

Loretta Napoleoni, nationaløkonom, Ph.d., London School of Economics

Terrortruslen og -beredskab i Danmark

- Terrortruslen i Danmark. Nu og fremover.
- Hvilke farer er til stede, og hvordan bekæmpes de?

Lars Findsen, PET

(Spørgsmål og debat med politikerpanelet ca. 30 min.)

10.30 – 10.50 Pause

10.50 – 12.30 Anti-terrorpakkens juridiske implikationer

Hvordan påvirker de aktuelle lovforslag borgernes retssikkerhed, herunder i forhold til overvågning, udveksling af personoplysninger og domstolskontrol?

Strafferet og straffeprocess

Jørn Vestergaard, docent, lic. jur., forskningsafdelingsleder, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet

Frihedsrettigheder og retssikkerhed

- Den danske registrering af borgere i forhold til i andre lande
- Persondatahåndtering og privacy-spørgsmål

Birgitte Kofod Olsen, lic.jur. / LLM, Ph.d., leder af National Afdeling, Institut for Menneskerettigheder

Domstols- og parlamentarisk kontrol.

- Det danske kontrolsystem. Erfaringer med judiciel og administrativ kontrol af efterretningsvæsenet.
- Hvilke problemer indebærer kontrollen, herunder problemer ift. grænsedragning mm.

Anne-Birgitte Bjerre-Olsen, Landsforeningen af Beskikkede Advokater

Antiterrorpakken - en konstruktiv kritik

Jonas Christoffersen, Cand.jur., Adjunkt, Det Juridiske Fakultet, KU

(Spørgsmål og debat med politikerpanelet ca. 40 min.)

12.30 – 13.30 Frokost

13.30 – 15.00 Teknologiske udfordringer og muligheder

Hvordan indgår de teknologiske muligheder og begrænsninger i den aktuelle lovpakke, hvad er perspektiverne, og hvilke overvejelser kan det give anledning til?

Den nye terrorismes kommunikationsmetoder

- Hvordan har fx. internettet og telefoni givet anledning til nye udfordringer i bekæmpelsen af terrorister?
- Hvilke teknologier er effektive i bekæmpelse af terrorisme?

Thomas Hegghammer, forsker, Forsvarets forskningsinstitut, Oslo

Teknologiske redskabers betydning i efterforskningsarbejdet

- Hvorfor bruge kameraer, logning, aflytning?
- Hvordan kan terrorpakkens tilpasninger af loven gavne efterforskningsarbejdet?
- Betydningen af videoovervågning i London ifm. terrorangrebet 7. juli

Poul Bjørnholdt Løhde, formand for Foreningen af Politimestre i Danmark.

Terrorpakkens krav til telebranchen

- Terrorpakkens betydning for telebranchen i forhold til omkostninger, konkurrence, reelle muligheder for gennemførelse osv.
- Inddragelse af private i udførelse af overvågning

Ib Tolstrup, direktør, Telekommunikationsindustrien

Bisiddere: Jens Ottosen-Støtt, Juridisk direktør Telia, formand i TI og

Mogens Ritsholm, Telechef, TDC

Terrorpakkens betydning for borgerne

- Hvordan påvirkes borgernes adfærd og forhold til staten?

Tanja Krabbe, bestyrelsesmedlem, Digital Rights

(Spørgsmål og debat med politikerpanelet ca. 40 min.)

15.00 Afslutning

ved formanden for Retsudvalget og høringens ordstyrer Peter Skaarup (DF)

Høringens spørgepanel

Medlemmer af Retsudvalget:

Birthe Rønn Hornbech (V)

Morten Bødskov (S)

Peter Skaarup (DF)

Tom Behnke (KF)

Elisabeth Arnold (RV)

Anne Baastrup (SF)

Line Barfod (EL)

Peter Skaarup (DF), formand for Retsudvalget er høringens ordstyrer.

Præsentation af oplægsholdere

Anne-Birgitte Bjerre-Olsen

CURRICULUM VITAE - Anne-Birgitte Bjerre-Olsen

Cand. Jur. 1979 Århus Universitet

Advokat 1982

Møderet for Landsret 1983

Møderet for Højesteret 1988

Beskikket advokat fra 1990

Formand for Politiklagenævnet for Statsadvokaten for Fyn, Sydøstsjælland, Lolland, Falster og Bornholm fra 1. januar 1996 – 1. januar 2002

Medlem af bestyrelsen for Landsforeningen af beskikkede advokater fra 2003

Partner i Advokatfirmaet Helbing A/S

Birgitte Kofod Olsen

<Følger>

Ib Tholstrup

Ib M. Tolstrup har fra Telekommunikationsindustrien i Danmarks (TI) begyndelse i 1996 været foreningens leder og direktør. Telekommunikationsindustrien er teleselskabernes brancheforening, og TI er centrum for teleselskabernes samarbejde om fælles anliggender.

Ib M. Tolstrup er medlem af bestyrelsen for Ingeniørforeningens Teleteknisk Selskab, og som direktør for TI er Ib M. Tolstrup medlem af en række råd, nævn og udvalg vedrørende telesektoren.

1993 – 1996: Ansat i Dansk Industri, senest som sekretariatsleder.

1976 – 1993: Stillinger indenfor udvikling i elektronik- og IT-industri.

1976 Ph.d. fra DTU.

1971 Civilingeniør fra DTU.

Mailadresse: post@teleindu.dk

Websted: www.teleindustrien.dk

Jesper Ryberg

Jesper Ryberg (dr.phil. & ph.d.), er professor i praktisk filosofi ved Afdelingen for Filosofi og Videnskabsteori, Roskilde Universitetscenter. Har forsket i en lang række emner inden for etik og politisk filosofi. Skrev i 2003 doktorafhandling om etiske problemer i moderne straffeteori. Er leder af Forskningsgruppen for Straf og Etik. Seneste bog på dansk er Retsfølelsen – En bog om straf og Etik (Roskilde Universitetsforlag, 2006).

Jonas Christoffersen

Jonas Christoffersen er på Københavns Universitet som adjunkt i menneskerettigheder. Før sin universitetsansættelse var Jonas Christoffersen ansat som advokat i advokatfirmaet Gorrissen Federspiel Kierkegaard (1995-98 og 1999-2000). Jonas Christoffersen fik møderet for landsret i 1998 og var fra 1998-1999 ansat som dommerfuldmægtig i Højesteret.

Jonas Christoffersen har specialiseret sig i nationale og internationale menneskerettigheder, som han har skrevet en række fagjuridiske artikler om, ligesom han har publiceret om andre forhold af betydning navnlig for forholdet mellem dansk og international ret.

Jonas Christoffersen er medlem bl.a. af International Law Association's Commtee on International Human Rights Law and Practice, International Commission of Jurists, Danish Sections bestyrelse, Institut for Menneskerettigheders bestyrelse samt Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling.

Jørn Vestergaard

<Følger>

Karsten Fledelius

Karsten Fledelius, lektor, cand.mag. (historie, serbokroatisk), født 1940, studeret i København og på Balkan, arbejdet bl.a. med terrorisme på Balkan og i Mellemøsten.

I øvrigt henvises til biografi på instituttets hjemmeside eller i KRAKs Blå Bog.

Lars Findsen

Ej modtaget endnu.

Loretta Napoleoni

Loretta Napoleoni heads an international consultancy group specialised in terrorist financing. She has worked as advisor on terrorism matters for governments and international institutions, including the Homeland Security.

In 2005, as Chairman of the countering terrorism financing group for the Club de Madrid, she brought heads of state from around the world together to create a new strategy for combating the financing of terror networks. As an economist, Ms Napoleoni worked for several banks and international organizations in Europe and the US. In the early 1980s she worked at the National Bank of Hungary on the convertibility of the florin that became the blue print for the convertibility of the ruble a decade later. Ms Napoleoni is also a journalist and has worked as a foreign correspondent for several Italian financial papers. Her work appears regularly in many journals and publications, including several European newspapers. She lectures regularly on the financing of terrorism.

She was among the few people to interview the Red Brigades in Italy after three decades of silence. She is the author of *Terror Inc.*, tracing the dollars behind the terror networks (Penguin 2004) and *Insurgent Iraq, al Zarqawi and the new generation* (7 Stories Press, 2005)

Poul Bjørnholdt Løhde

Ej modtaget endnu.

Tanja Krabbe

Tanja Krabbe er bestyrelsesmedlem i organisationen Digital Rights, der arbejder for at sikre borgernes rettigheder i den digitale verden med fokus på privatlivets fred og ytringsfriheden. Organisationens udgangspunkt er, at borgerne skal have samme frihedsrettigheder i cyperspace som i det øvrige samfund. Tanja Krabbe er jurist og ansat i centraladministrationen. Aktiv debattør og forfatter til en række artikler mv. om privatlivsbeskyttelse og overvågning.

Thomas Hegghammer

Thomas Hegghammer (B.A. & M.Phil., Oxford University) er forsker ved Forsvarets forskningsinstitut i Oslo, doktorgradskandidat ved Institut d'Etudes Politiques de Paris, og gjesteforsker (2005-2006) ved King's College London. Hegghammer har arbejdet med terrorisme og radikal islamisme siden sommeren 2001. Hegghammer er arabist og har gennemført omfattende feltarbejde i blandt andet Saudi-Arabia. Han har skrevet rapporter for International Crisis Group og Oxford Analytica, og han var ekspertvitne i Det kanadiske senatets høringer om antiterrorlovgivning i mars 2005. Hegghammers publikasjoner inkluderer "Global Jihadism After the Iraq War", *Middle East Journal* 60, no. 1 (2006); *Al Qaida dans le texte* [with Gilles Kepel et al] (Paris: Presses Universitaires de France, 2005), og "Jihadi Strategic Studies" [with Brynjar Lia], *Studies in Conflict and Terrorism* 27, no. 5 (2004).

Nogle erfaringer fra terrorbekæmpelsens historie

Af Karsten Fledelius

En af erfaringerne fra terrorismens historie er, at der gennemgående er ringe interesse for attentater og massakrer, som ikke er blevet til noget. Både fra pressens og analytikernes side. Faktisk har der været en tendens til ikke at omtale disse planer og forsøg, for ikke at skræmme. Det har givet et skævt billede af, hvad man kan gøre mod terrorisme, og hvad der faktisk er blevet gjort for at forebygge den.

Det er således lidet kendt, at der i år 2000 var planer om at sprænge en Risø-lignende forskningsreaktor ved Sidney i luften under olympiaden. Det ville i så fald have været det første eksempel på nuklear terrorisme, noget som der ellers har været den ene thriller-film om efter den anden. Den vil være mit første eksempel på en aktion, som blev forpurret. Og hvor det var dygtige toldbetjente på udkig efter noget andet, som var de stille helte. Aktionen havde ellers haft alle chancer for at erobre forsiden på alle verdens aviser og dominere TV-skærmene i dagevis. Nu fusede den heldigvis ud.

Vi ved i dag, at det samme kunne være sket med terrorangrebet på New York og Washington D.C. 11. september 2001. Som i øvrigt ikke lykkedes helt, fordi der var ét af de fire fly, som af modige mennesker blev bragt til styrt et sted, hvor det ikke gjorde nogen skade. Men hele aktionen kunne have været forhindret, hvis man havde lyttet til de iagttagelser, der var blevet gjort vedrørende nogle arabiske elever på amerikanske flyskoler, som man dér fandt optrådte underligt. Informationerne blev givet videre, men blev ikke taget alvorligt på højere sted. Og det er ikke første gang, dette er sket, især i USA.

En lang række erfaringer synes at tyde på, at resultaterne ikke øges med mængden af informationer, men tværtimod snarere forringes. Fordi behovet for at sortere i materialet bliver større. Resultaterne øges heller ikke nødvendigvis ved en teknologisk oprustning. For det er stadigvæk mennesker, der skal drage slutninger på grundlag af de indsamlede informationer. Og jo mere hierarkisk, beslutningsstrukturen er bygget op, jo flere lag, beslutningerne skal igennem, desto større er risikoen for, at man filtrerer oplysninger af central vigtighed fra undervejs, eller fejltolker dem. Jeg vil nævne især ét grelt eksempel fra CIA's historie.

Men der er også gode eksempler. Nogle af dem er det af sikkerhedsmæssige grunde ikke muligt at klarlægge i detaljer, men det terror-netværk, som blev pågrebet efter et meget fint samarbejde mellem bosnisk, dansk og svensk politi i efteråret 2005, er et vigtigt og opmuntrende eksempel, som også er et udtryk, at den internationale coaching af det bosniske politi har båret frugt. Men der har ikke stået megen blæst om det.

Mere kendt er nok den konverterede muslim, som havde skjult en sprængladning i sin sko og blev forhindret i at udløse den af et vågent medlem af flyets besætning. Eksemplet er nok først og fremmest kendt, fordi det har ført til en skærpet opmærksomhed på fodbeklædning i mange lufthavne. Men det var karakteristisk nok et vågent medlem af den daglige stab, som fornemmede, at der var noget unormalt, og reagerede relevant på det.

Dette betyder ikke, at man ikke skal interessere sig for de terrorhandlinger, som det desværre ikke er lykkedes at forhindre. En af de værste, som let kunne have været forhindret, var selvmordbomberne mod to fly, der lettede i Ukraine. De to muslimske kvinder, som bar sprængstoffet, kom igennem sikkerhedskon-

trollen, fordi de bestak sikkerhedsvagten med et beløb, som snedigt nok ikke var så stort, at det i sig selv vakte mistanke.

Terroristerne, og især deres bagmænd, har nemlig virkelig lært af de mange aktioner, som aldrig er blevet til noget eller er gået galt. Nemlig, at deres værste fjender er helt almindelige professionelle »på gulvet«, som gennem deres rutinemæssige arbejde har opnået en intuitiv sans for, hvad der er normalt og hvad der er unormalt. Hvis de er veluddannede, veludhvilede, ansvarlige og ukorruperte, er det helt uvurderlige i terror-bekæmpelsen. Det er dem, der udgør ryggraden i den daglige sikkerhed, netop den, terroristerne forsøger at ødelægge.

Øget kendskab til terroristernes foretrukne mål er et andet middel. Det er ingen tilfældighed, at den moderne terrorisme, som ikke sigter mod at afpresse en regering til at løslade fanger eller lignende, men har mere generelle, diffuse mål, har en forkærlighed for signifikante mål, som kan forventes at gå verden rundt i medierne. Metrobomberne i Madrid 2004 og London 2005 taler deres tydelige sprog. Men lægger også nogle spor for den fremtidige terrorist-bekæmpelse.

Vil det være en ide at forsøge at tie terrorismen ihjel? Bortset fra, at det ville være en betænkelig ting at gøre i et åbent, demokratisk samfund, skal man ikke undervurdere den virkning, den medierede terrorisme også spiller hos en del af dens målgruppe. Halsoverskærelser af gidsler for åben skærm, som det er sket i Irak, vender mange, også mange muslimer, mod terroristerne i væmmelse. I al optagetheden af volden i Irak er det værd at bemærke, at der er områder i Sydirak, der er blevet al-Qaeda-frit område på grund af de lokale stammelederes modvilje mod disse fremmede, som ødelægger forudsætningerne for genopbygningen efter blokaden og krigen.

Hvad jeg vil plædere for i mit oplæg, kan opsummeres således:

1. Veluddannet, loyalt og veludhvilet personale personaler på steder, hvor der i forvejen er kontrol, eller hvor mange mennesker færdes, har vist sig at være af uvurderlig betydning for forhindring af terrorangreb.
2. Faste rutiner er ikke nødvendigvis sløvende, men kan ses som en af måderne at fange det unormale på – forudsat at man tager højde for, at modparten også ved det. Derfor kan ændringer i rutiner være hensigtsmæssige, hvis man får mistanke om, at de planlægges misbrugt.
3. Flere informationer fører ikke nødvendigvis til bedre terrorbekæmpelse, det afgørende er, at den relevante kommunikation foregår hurtigt og tages alvorligt.
4. En udvidelse af de lovmæssige rammer vil være en dårlig ide, hvis den fører til et informationsoverflow, som man i praksis ikke har ressourcer til at styre. Her er det noget at lære af afdøde totalitære systemer, som druknede i eget efterretningsmateriale.
5. Studiet af forhindrede terroraktioner bør opprioriteres.

Litteratur-eksempler:

Roland Jacquard: I Osama bin Ladens navn ... (Forlaget Per Kofod, 2001)
The 9/11 Commission Report, Authorized Edition (Norton, New York, u.å.)

Terrorismens udfordring til politikerne – om balancen mellem sikkerhed og borgerlige friheder

Af Jesper Ryberg

De voldsomme terroristangreb vi har været vidne til i de seneste år, har stillet en række lande, herunder vestlige liberale demokratier, over for en dobbelt fare. Den første er faren for nye terrorangreb, altså for at almindelige borgere, politiske beslutningstagere eller andre medlemmer af samfundet, bliver ofre for den form for vold, der traditionelt har været en definerende del af terrorisme. Den anden, består i det tab af eller den indskrænkning i borgerlige friheder, som kan følge af et samfunds forsøg på at værne sig mod fremtidig terrorisme. Faren for – som det undertiden formuleres – at sætte væsentlige værdier over styr i intensiverede forsøg på at beskytte selv samme værdier. Mens den første fare er forårsaget af de personer, der udfører terroren, er den anden fare selvskabt. Den knytter sig til en stats egen reaktion på terrorismen. Såvel politisk som etisk er der tale om en kompliceret udfordring. I det følgende er det denne anden fare, der er emnet.

Det er oplagt, at en politik der har *sikkerhed* som det afgørende eller måske endda eneste bærende princip, ikke vil være forenelig med et demokrati i den form, vi kender fra vestlige liberale demokratier.¹ Når der er taget politiske initiativer til et mindske risikoen for terrorangreb, har det derfor også været klart, at medaljen ofte har en bagside: en indskrænkning af borgerlige friheder. Den politiske udfordring har, som ved så mange andre politiske beslutninger, bestået i at foretage en afvejning mellem øget sikkerhed og de forskellige omkostninger øget sikkerhed har for borgerne. Den typiske formulering har været, at det her gælder om at finde en passende *balance*. I forbindelse med den amerikanske PATRIOT Act (2001) talte Bush-administrationen om nødvendigheden af at ramme en ny balance mellem sikkerhed og frihed.² Tilsvarende vendinger blev brugt af Blairs administration i forbindelse med den såkaldte ATCSA (Anti-Terrorism, Crime and Security Act, 2001) samt i forbindelse med senere initiativer. I Danmark har præsentation og diskussion af antiterrorinitiativer ikke været nogen undtagelse. I kommentarerne til nærværende lovforslag hedder det, at regeringen er ”meget opmærksom på vigtigheden af, at der i forbindelse med nye initiativer på terrorområdet sikres den rigtige balance mellem sikkerhed og retssikkerhed...”³ Fortalere har betegnet forslaget, som et der rammer en ”gylden” balance. Kritikere har anset balancen for mindre ædel.

Min opgave er ikke at kommentere de enkelte dele af lovforslaget, men at knytte en helt generel kommentar til det problem antiterrorinitiativer rejser. Hvis der er et modsætningsforhold mellem sikkerhed og frihed, er det oplagte overordnede spørgsmål: hvad udgør en passende balance? Hvornår har vi nået et rimeligt forhold mellem henholdsvis de fordele og omkostninger, den slags initiativer fører med sig? I vurderingen af spørgsmålet, er der tre situationer, man kan befinde sig i, hvor det i de to første er ligetil at give et svar, mens det i den tredje er kompliceret.⁴

Den første er en situation, hvor der kunne være en højere grad af borgerlig frihed, uden at tabe noget mht. den fælles sikkerhed. Noget af den kritik der har været rejst mod visse af de statslige frihedsovergreb, der i USA er fulgt i kølvandet på 11. septemberangrebet, har netop været, at de ikke har bidraget til

¹ Se f.eks. Neumann, F. L. , ”The concept of political freedom”, i W. E. Scheuerman (ed.), *The Rule of Law under Siege. Selected Essays of Franz L. Neumann and Otto Kirchheimer*, Berkeley: University of California Press, 1996 [1953].

² Om end det fra Bush's og mange andres side også blev hævdet igen og igen, at hvis terroren skulle føre til mindste tab af frihed, da ville det være ensbetydende med, at terroristerne havde vundet.

³ *Bemærkninger til lovforslaget, Lovforslag nr. L 217*, p. 8.

⁴ Jeg ser i det følgende bort fra forhold, der kan være af betydning for beslutningstagning, men som ikke har implikationer mht. sikkerhed eller frihed.

at øge sikkerheden. Med andre ord, at dele af de iværksatte antiterrorinitiativer reelt har ført til en situation af den nævnte type. Undertiden har det sågar været hævdet, at tilbageholdelsen af såkaldte fjendtlige kombatanter ("enemy combatants") på bl.a. Camp Delta i Guantanamo bugten, direkte har været kontraproduktiv i forhold til at hindre fremtidig terror.⁵ Hvorvidt dette er korrekt, skal her været usagt. Pointen er blot den åbenlyse, at der i sådanne situationer ikke forligger en optimal balance mellem sikkerhed og frihed.

Den anden mulighed er en situation, hvor der kunne være en højere grad af beskyttelse af borgere over for terror, uden at det ville være forbundet med nogen form for frihedsindskrænkninger. Da beskyttelse er et vigtigt mål, vil man heller ikke her have en optimal balance. Det kan i den sammenhæng bemærkes, at det i forbindelse med det aktuelle lovforslag er den situation, regeringen mener, man befinder sig i, og som lovforslaget retter op på. I bemærkningerne anføres det, i forlængelse af ovennævnte citat om balancen mellem sikkerhed og retssikkerhed, at denne balance består i at "indsatsen for at beskytte samfundet som sådan ikke kommer til at ske på bekostning af hensynet til den enkeltes frihed"⁶. Skal dette tages for pålydende, er der altså ikke tale om, at man med forslaget er villig til at give køb på et vist mål frihed, for derved at nå en større sikkerhed, men derimod at man finder, at de nye initiativer reelt er omkostningsfrie mht. tab af borgerlige friheder.

Den tredje situation man kan befinde sig i, er den, hvor de initiativer der kan tages for at øge sikkerheden i forhold til terror, fører til indskrænkninger i borgeres friheder. Altså en situation hvor der vil være såvel fordele som ulemper. Mens vurderingen af de to førstnævnte situationer er uproblematisk, idet det er oplagt, at man her har at gøre med suboptimale balancer mellem sikkerhed og frihed, er den tredje situation kompliceret. Det spørgsmål man må besvare er: hvor meget sikkerhed og hvor lidt frihed – eller omvendt – ønsker vi?

Et synspunkt der indebærer, at sikkerhed har absolut forrang i en vurdering, er som nævnt ikke plausibelt. I sin yderste konsekvens vil dette ikke være foreneligt med opretholdelsen af et almindeligt liberalt demokrati. Tilsvarende forekommer et rigtigt liberalt synspunkt, at enhver form for frihedsindskrænkning er uacceptabel, næppe heller rimeligt. De fleste vil ved nærmere eftertanke medgive, at et vist tab af frihed kan berettiges, når fordelene herved er tilstrækkeligt store. Der må altså være tale om et afvejningsspørgsmål.

I praksis er det efter min vurdering ikke muligt at lave en simpel kalkule, der kan give svar på, præcist hvor den optimale balance er, når sikkerhed og frihed ligger på hver sin side af vægten. Men det betyder ikke, at stillingtagen til hvor vi mener balancen bør være, ikke kan være mere eller mindre kvalificeret. For at kunne vurdere i hvilken af de tre nævnte situationer man befinder sig, når nye antiterrorinitiativer foreslås, samt for at kunne foretage en kvalificeret stillingtagen i de tilfælde, hvor der er tale om en egentlig afvejningssituation, er der en række overvejelser, man nødvendigvis må gøre sig.

I den udstrækning man undlader at fortage den slags overvejelser, som jeg skal opridse i det følgende, er der to faldgruber, der er velkendte fra almindelig debat om politiske forslag, som rummer vanskelige afvejninger af fordele og ulemper. For det første, at ens argumentation for eller imod et forslag kommer til at bestå i en påstand om, at det vil medføre en forkert eller passende balance, snarere end i en påvisning eller i det mindste en sandsynliggørelse af at dette er tilfældet. For det andet, at ens forsvar eller kritik af et forslag alene beløber sig til en pointering af fordelene eller ulempenes størrelsesorden, hvilket betyder, at overvejelserne ikke understøtter en konklusion. At der er stor vægt i den ene vægtskål, berettiger ikke en beslutning, hvis tyngden i den anden vægtskål er uafklaret.

⁵ Se R. Dworkin, "Rights and Terror", Colloquium paper, 2003, p. 13f.

⁶ Op. cit. note 2, p. 8

For at undgå den slags fælder er sigtet i det følgende, at opregne nogle af de overvejelser man som minimum må gøre sig, for at kvalificere sin stillingtagen til, om et initiativ til terrorforebyggelse er rimeligt: en tjekliste for beslutningstagere. Da overvejelserne har en helt overordnet karakter, er påstanden ikke, at hver enkelt lille del af et antiterrorlovforslag altid kan vurderes her ud fra, men at man ved samlet vurdering af antiterrorinitiativer ikke kan undslå sig sådanne overvejelser. De enkelte forslag til overvejelser har – skal indrømmes – et noget selvfølgelig præg. Berettigelsen i at opregne dem ligger i deres nødvendighed, og i at de langt fra altid kan anses for blot tilnærmelsesvist afklarede i debatten om antiterrorforanstaltninger. Undervejs skal jeg supplere med nogle få kommentarer herunder kritiske bemærkning, der har været fremført i dele af den internationale antiterrordebat. Det bør bemærkes, at listen ikke skal betragtes som komplet.

Hvad er størrelsesordenen af terrortrusselen som antiterrorinitiativer skønnes at kunne modvirke?

Her er tale om et åbenlyst vanskeligt spørgsmål, som sikkerhedsekspertes må give deres bud på. Et bud som ikke desto mindre er afgørende for, at kunne tage stilling til hvad der ligger i vægtskålen på sikkerhedssiden. Noget af den kritik der har været rettet mod dele af de ovennævnte antiterrorlovgivninger har været, at de reelt er ude af trit med størrelsesordenen af den trussel der foreligger. Det uhyggelige men også meget spektakulære træk ved terror, kombineret med den politiske virkeligheds fordring om at fremstå handlekraftig, har ifølge kritikere været medvirkende til at terrortruslen bliver overdimensioneret, i forhold til mange andre trusler der kræver menneskeliv, men som vi har vænnet os til at leve med som en – om end uønsket – del af samfundslivet samt til at håndtere med en passende sindsro. Som illustration har det været hævdet, at på trods af de tabstal der i USA har været ved angrebene i Oklahoma City (1995), PanAm flystyrtet over Lockerbie (1998), bombningerne af ambassaderne i Kenya og Tanzania (1998) og ikke mindst angrebet på Tvillingebygningerne og Pentagon (2001), samt en mængde mindre omfattende angreb, så omkommer der alligevel i snit flere amerikanere pga. SUVs (sport utility vehicles) end som følge af terror.⁷ Nu skal man ikke overdrive styrken af den slags sammenligninger. Men hvis den er korrekt, er en nærliggende konklusion dog, at man må prøve at modvirke begge typer farer, men også at man må holde sig proportionerne for øje, i de initiativer man tager.

(2) Hvor meget mindskes risikoen for terror ved specifikke antiterrorinitiativer?

Også her er der tale om et spørgsmål, som forskellige typer af sikkerhedsekspertes må medvirke til at afklare, og som det antageligt er meget vanskeligt at give svar på. Ikke desto mindre er det klart, at forsøg på at tilnærme sig svar, vil kvalificere ens stillingtagen til specifikke antiterrorinitiativer, og ens vurdering af den endelige balance mellem fordele om omkostninger. Det kan i den forbindelse nævnes, at den amerikanske National Commission of Terrorist Attacks Upon the United States, nedsat af Kongressen og præsident Bush, som en af sine anbefalinger har foreslået, at det må påfalde de, der fremfører forslag om øgede magtbeføjelser at dokumentere, at disse reelt medvirker til at øge den nationale sikkerhed.⁸

Hvordan rammer antiterroriltag borgerne?

I den internationale debat har der som nævnt normalt være tale om omkostninger i form af tab af borgerlige friheder. Herhjemme tales typisk om begrænsninger i retssikkerheden. Ingen af de to overskrifter giver en særlig præcis baggrund for at vurdere tyngden af sådanne omkostninger. En præcisering åbner for en række faktuelle såvel som etiske spørgsmål, der i sig selv kræver grundig afklaring. Her skal blot nævnes nogle få. Hvad er omkostningerne ved en statslig magtanvendelse, som i højere grad er arbitrær fremfor retlig reguleret? Hvad er problemet ved øget overvågning? Ligger eventuelle problemer i selve overvågningen, sådan som bl.a. diskussionen om retten til privatsfære lægger op til, eller er det blottet for mening at tale om en ret til privatsfære i det offentlige rum? Består problemerne i muligt misbrug, som man ofte ser finder sted, eller i andre typer konsekvenser der følger af øget overvågning? Hvad er pro-

⁷ R. Hardin, "Civil Liberties in the Era of Mass Terrorism", *The Journal of Ethics*, vol. 8, 2004, p. 79.

⁸ Se F. F. Fielding, "Foreword", *Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy*, vol. 19 (1), 2005.

blemet ved en evt. øget indsamling af informationer om borgere, eller ved en øget informationsdeling mellem forskellige parter? Disse spørgsmål er blot eksempler. Der er flere der rejser sig og som må afklares, for at kunne vurdere omkostningerne. Mens der i internationale fora er en del diskussion af denne type spørgsmål, er min vurdering, at man ikke er nået langt i den hjemlige diskussion heraf.

Hvem og hvor mange rammes af specifikke antiterrorinitiativer?

Lige såvel som antallet af ofre spiller en rolle i vurderingen af terrorangreb, er det naturligvis et vigtigt spørgsmål, hvor mange borgere, og evt. hvilke grupper af borgere, der berøres af udvidet statslig magtændelse. Blandt en række forhold som i den forbindelse har været diskuteret i den internationale debat kan her fremdrages to.

Når man foretager undersøgelser, der på baggrund af særlige stereotyper eller profiler i kombination med forskellige former for overvågning, har til hensigt at identificere personer, der er i færd med at organisere terrorhandlinger, så vil der være personer, der matcher disse stereotyper, men som ikke er potentielle terrorister. Forholdet er f.eks. analogt med helbredsundersøgelser, hvor man foretager screeninger for bestemte sygdomme i en befolkning, og hvor man ved, at der er såkaldte *falske positive*, altså folk hvis prøver er positive, selvom de ikke har den pågældende sygdom. I den udstækning et lands lovgivning i sådanne tilfælde åbner for intensiveret overvågning, forhør eller lignende tiltag, vil der være folk, der ikke er terrorister, der bliver berørt. Et muligt dilemma kan i den forbindelse være, at der enten kan tænkes et meget højt antal falske positive for hver identificeret terrorist, eller at man ved hjælp af mere præcise profiler der f.eks. bygger på etnicitet, religion mm., kan bidrage til at skabe en oplevelse af, at man forfølges, fordi man tilhører en bestemt gruppe.⁹ Der er bl.a. på den baggrund ofte blevet understreget, at når det gælder større antiterrorinitiativer, så er argumentet – til tider fremført i den bredere debat – at det kun er faktiske terrorister, der bliver berørt, ikke troværdigt.¹⁰

Et andet forhold af betydning for spørgsmålet, er, i hvor vid udstrækning nye beføjelser der f.eks. tildeles politi og efterretningstjenester for at modvirke terror, vil blive brugt i arbejdet med andre typer af kriminalitet. I forbindelse med PATRIOT Act er det f.eks. blevet vist, hvordan dele af de her tildelte beføjelser har fundet anvendelse i anden kriminalitetsbekæmpelse.¹¹

Hvor længe vil et bestemt antiterroriltag have konsekvenser for borgere?

I direkte forbindelse med spørgsmålet om hvor mange der rammes, er spørgsmålet, over hvilket tidsrum eventuelle øgede statslige magtbeføjelser skal strække sig. Antiterrorlovgivninger iværksættes som følge af terrorangreb og mere overordnet på baggrund af vurdering af en ændret terrortrussel. Men hvad hvis denne trussel over tid igen vurderes at være mindsket? Vil det da være muligt igen at skrinlægge de tiltag, der er sat i værk, således at balancen ikke tipper voldsomt mod omkostningssiden? En del af den internationale diskussion har naturligvis vedrørt terrorlovgivningens tidshorisont. For blot at nævne et eksempel så gik noget af oppositionen mod ATCSA netop på, at den ikke indeholdt en såkaldt "sunset clause", dvs. en klausul der fastlagde, hvornår lovene skulle ophøre eller underkastes revurdering. Mere generelt har en del af frygten været, at det i en tid hvor "soft on terror" eller mere generelt "soft on crime" er prædikater, beslutningstagere meget nødig vil have klistret på sig, er vanskeligt at tro, at udvidede beføjelser til politi og efterretningstjenester, der er blevet en del af den institutionelle praksis, reelt vil blive trukket tilbage, også selvom terrorbilledet måtte udvikle sig til det bedre.

⁹ Nogle tankevækkende eksempler på mulige størrelsesordener for mængden af falske positive kan findes i R. Hardin, op. cit. note 6, p. 80f.

¹⁰ Det er i den sammenhæng værd at huske, at det inden for alle retssystemer hænder at uskyldige dømmes. Det er svært at se, at sandsynligheden for at noget tilsvarende finder sted i forbindelse med forebyggelse, altså i situationer hvor der endnu ikke har fundet en forbrydelse sted, skulle være mindre.

¹¹ Se f.eks. Eric Lichtblau, "U. S. Terror Law to Pursue Crimes From Drugs to Swindling", *New York Times*, 28. september, 2003, p. A1.

I forbindelse med ovennævnte fem punkter er det afslutningsvis værd at understrege følgende. Der kan tænkes andre forhold end de her anførte, der ligeledes er af betydning for vurderingen af balancen mellem sikkerhed og frihed. Endvidere er det klart, at det vil være yderst vanskeligt at besvare spørgsmålene, da de bl.a. rummer uafklarede etiske problemstillinger og i mange henseender er empirisk underbestemte. Endelig er påstanden som nævnt ikke, at spørgsmålene kan besvares i forbindelse med hvert eneste initiativ, der iværksættes eller lov der udformes, idet der bl.a. kan være dele af antiterrorinitiativer, der ikke rykker balancen mellem sikkerhed og frihed. Den overordnede pointe er dog, at når man tager initiativer til at forebygge terror, herunder fremsætter forslag til antiterrorpakker, da er man tvunget til at indgå i ovennævnte overvejelser, hvis man ønsker at træffe beslutninger på et velkvalificeret grundlag. Dette må gælde for fortalere, men også for kritikere. Overvejelserne giver ikke svaret på hvordan afvejningen af sikkerhed og frihed bør være, men de er forudsætninger for at kunne foretage den.

Da der er tale om spørgsmål, det er vanskeligt at besvare, kan en mere enkel konklusion være, at på trods af at det politiske livs vilkår tilsyneladende har betydet, at antiterrorlovgivning ofte er blevet gennemført i stor hast, så egner forslag, der har konsekvenser for balancen mellem frihed og sikkerhed, sig sjældent til hurtig beslutningstagning.¹²

¹² Såvel PATRIOT Act som ATCSA passede gennem de respektive parlamenter i månederne umiddelbart efter den 11. september 2001. En klar tilkendegivelse af betydningen af akut beslutningstagning blev givet af John Ashcroft i ugerne efter 11. september: "Every day that passes with outdated statutes and the old rules of engagement is a day that terrorists have a competitive advantage. Until Congress makes these changes, we are fighting an unnecessarily uphill battle" (Ashcroft, 2001, <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01092424.htm>)

Finansiering af jihad-terror

Af Loretta Napoleoni

Finansieringen af jihad-terror er et særdeles dynamisk fænomen. For at kunne forstå, hvorfor den lovgivning, hvormed man siden 11. september har søgt at bekæmpe finansieringen af terror, ikke har formået at bremse udvidelsen af det jihadistiske netværk i Europa og resten af verden, er det helt afgørende at komme på det rene med terrorfinansieringens egen udvikling.

I dette korte essay vil jeg først opridse de politiske tiltag, der er blevet implementeret siden 11. september, og forklare, hvorfor de har været virkningsløse. Derefter vil jeg beskrive, hvordan de terroristiske finanser er blevet omstruktureret som modsvar på disse politiske tiltag, og diskutere karakteren af den aktuelle terrortrussel. Til sidst vil jeg foreslå en række alternative politiske foranstaltninger.

Scenariet før 11. september

Før 11. september androg den nye terrorøkonomi 'bruttonationalprodukt' – altså den samlede penge-sum, der blev genereret af alle væbnede organisationer over hele verden – 500 milliarder dollars. Den valuta, der blev anvendt inden for terrorøkonomien var den amerikanske dollar, og den mest almindelige pengeenhed var 100 dollarsedlen. Denne beregning inkluderer ikke blot den samlede formue, der blev skabt af de forskellige væbnede organisationer, men også de kvasi-statslige økonomier i regioner, som kontrolleres af væbnede grupperinger og krigsherrer – for eksempel Østcongo.

En tredjedel af den nye terrorøkonomi blev genereret gennem lovlige transaktioner - alt fra donationer fra forretningsfolk til den løn, der blev udbetalt til medlemmer af væbnede organisationer. To tredjedele af de 500 milliarder dollars var penge, som blev hvidvasket i amerikanske dollars i USA. Den vigtigste indtægtskilde for de væbnede organisationer var narkotikasmugling. Al-Qaedas finanser udgjorde en meget lille del af den nye terrorøkonomi.

Politiske foranstaltninger til bekæmpelse af terrorfinansiering

De vigtigste af de politiske tiltag, der blev implementeret efter 11. september for at bekæmpe finansieringen af terror, var Patriot Act og de såkaldte terrorlister.

Patriot Act var primært rettet mod hvidvaskning af ulovlige midler og ikke mod de terrorpenge, der blev tilvejebragt på lovlig vis. Eftersom Patriot Act kun gjaldt i USA, formåede denne lov ikke at bremse de kriminelle og terrorrelaterede pengestrømme på verdensplan. Resultatet blev snarere en forskydning af hvidvaskningens epicentrum fra USA til Europa. Som følge deraf er det i dag Europa, der er det vigtigste internationale knudepunkt for terrorøkonomien (og den kriminelle økonomi), ligesom det hovedsagelig er euroen, der anvendes som transaktionsvaluta under hvidvaskningsaktiviteterne.

Terrorlisterne, som registrerer de personer og virksomheder, der mistænkes for at finansiere terrororganisationer, blev ikke implementeret globalt. Adskillige lande var afskåret fra at indgå i samarbejdet om disse lister på grund af det forfatningsstridige i at sortliste folk alene på basis af mistanke om kriminelle aktiviteter, andre lande måtte trække sig ud af samarbejdet, efter at sortlistede personer havde bragt sagen for en domstol, og igen andre lande anerkendte simpelthen ikke disse lister. Der endnu ikke blevet udarbejdet en samlet international liste.

At disse to foranstaltninger slog fejl er især chokerende, når man tænker på, at verden efter 11. september havde en reel mulighed for at optrevle Al-Qaedas finansielle netværk og ødelægge organisationens ledelse. Ud over deres amerikanske indrejsevisa efterlod de nitten flykaprere sig et pengespor i form af bankkonti, kreditkort og pengeoverførsler, som førte langt ind i organisationens finansielle netværk. Man var hurtigt ude med en liste over navngivne personer, som mistænkte for at have været involveret i bin Ladens finanser, men der blev ikke gennemført nogen egentlig undersøgelse. Allerede i november 2001 var de amerikanske myndigheder for eksempel i besiddelse af navnene på de enkelte aktionærer i Al Tawqa, en bank, som var blevet sat på terrorlisterne i oktober 2001, men der blev ikke iværksat nogen undersøgelse - disse personer blev end ikke afhørt. I perioden fra september 2001 til februar 2002 havde vesten en enestående chance for at opspore Al-Qaedas finansielle støtter og fange bin Laden og hans folk i Afghanistan og senere i Pakistan – en chance, som man imidlertid forpassede. Bushs krig mod terror fokuserede i stedet på Irak. Selvom Saddam Hussein ikke havde været involveret i 11. september og ikke havde haft noget med Al-Qaeda at gøre, fik det høj prioritet at fjerne ham fra magten.

Hvad angår specifikt den lovgivning, hvormed man søgte at bekæmpe finansieringen af terror, skyldtes de manglende resultater, at man havde vanskeligt ved at iværksatte en multilateral respons på 11. september.

Hvad har ændret sig siden 11. september?

På trods af elimineringen af Taliban-regimet og Al-Qaedas forsvinden som en transnational væbnet organisation er omfanget af den nye terrorøkonomi ikke blevet mindre siden 11. september. På verdensplan har man ikke fået fastfrosset mere end sammenlagt 200 millioner dollars i terrorpenge. Og det er endda et optimistisk skøn, 125 millioner dollars ville være mere realistisk.

Den nye terrorøkonomi er efter al sandsynlighed snarere vokset, idet vi nu også må kalkulere med:

- opblomstringen af nye terroristisk eller kriminelt kontrollerede kvasi-stater som for eksempel på irakisk territorium, hvor væbnede organisationer ikke opererede før invasionen.
- nye joint ventures mellem kriminalitet og terror. Sådanne joint-ventures er blevet etableret for eksempel i Latinamerika, hvor narkohandlere, væbnede grupper og medlemmer af populistiske regeringer som Hugo Chaves i Venezuela er begyndt at samarbejde med hinanden. Venezuela er i dag et vigtigt transitland for handlen med colombiansk kokain, hvilket terrororganisationer som FARC og AUC drager nytte af.
- de stigende oliepriser, der har skabt stor rigdom i de olieproducerende arabiske lande, som traditionelt har sponsoreret islamistiske grupper – en del af denne rigdom finansierer oprørsstyrkerne i Irak.
- En udvidet handel med narkotika, som stadig er den vigtigste af de ulovlige indtægtsposter, der indgår i terrorens betalingsbalance. Narkotikaproduktionen er steget i verdens to vigtigste forsyningscentre: Latinamerika og Centralasien. Afghanistan står stadig for 80 procent af verdens samlede opiumsproduktion.

Det er mit skøn, at den nye terrorøkonomi er vokset med 4 til 6 procent fra 11. september 2001 og frem til slutningen af 2005.

Den islamistiske terrors finansielle omstrukturering

Den mest bemærkelsesværdige ændring siden 11. september har været omstruktureringen de jihadistiske finanser. De tre videooptagelser, som bin Laden, Al Zarqawi og Al Zawahiri offentliggjorde i slutningen af april, bekræfter, at denne omstrukturering har været succesfuld. Disse meddelelser nævner

intet om penge eller finansielle behov. Det signalerer klart, at der ikke er mangel på penge. De vigtigste ændringer er:

- At finansieringsaktiviteterne i Europa og Mellemøsten er blevet decentraliserede.
- At selvfinansieringen ved hjælp af lovlige forretninger er blevet styrket.
- At de midler, der traditionelt er gået til Al-Qaeda, nu er blevet omdirigeret til oprøret i Irak.

Samtidig med disse ændringer har omkostningerne ved at udføre terrorangreb været brat faldende.

Al-Qaedas desintegration efter Taliban-regimets fald betød, at organisationens globale finansstruktur forsvandt – den struktur, der havde gjort det muligt at angribe de amerikanske ambassader i Afrika, USS Cole i Yemen og World Trade Center i New York.

Før 11. september var Al-Qaeda en lille transnational organisation, som stort set kun var kendt blandt en lille gruppe sympatisører. Økonomisk var organisationen baseret på et komplekst netværk af investeringer og sponsorer, som primært havde til opgave at finansiere træningslejre i Afghanistan, hvor man uddannede muslimske krigere, der kunne indsættes, hvor end der var behov for det – dvs. i Kashmir, Tjetjenien, Kosovo eller for den sags skyld i New York.

Krigen i Irak gav det opløste Al-Qaeda en mulighed for at forvandle sig til al-qaedaisme, en global, anti-vestlig fællesideologi for radikaliseringen af en række grupperinger i Europa og Mellemøsten. Billederne fra den fejlslagne invasion i Irak gik verden rundt og gav næring til dybe følelser af solidaritet og ydmygelse blandt muslimer. Tilstedeværelsen af europæiske tropper i Irak udløste anti-europæiske følelser blandt radikale muslimer, som for en stor dels vedkommende var født i Europa. Her er der tale om et nyt fænomen. Frem til 11. september havde Osama bin Laden klart angivet, at Al-Qaeda bekæmpede USA, opfattet som den fjerne fjende, der støttede den nære fjende, nemlig de muslimske magthaveres korrupte oligarkier. På grund af Irak blev de penge, der frem til 2003 havde finansieret fjerne jihadistiske kampe i Bosnien, Kashmir og Sudan foruden Al-Qaeda i Afghanistan, nu omdirigeret til at støtte en ny form for jihad-krigere i Europa og Mellemøsten. Det var ikke Al-Qaeda, men selvfinansierede og lokalt fremavlede grupper, der udførte bombesprængningerne i Madrid og London og terroraktionerne i Casablanca og Sinai.

Det var på denne baggrund, at Osama bin Laden, Abu Musab al Zarqawi og Ayman al Zawahiri fik ikonstatus og udviklede sig til lysende al-qaedaistiske forbilleder for jihadistene, som lod sig inspirere af disse semi-overnaturlige skikkelser. Mens Al-Qaedas traditionelle støtter fandt nye kanaler (inden for rammerne af en islamisk økonomi i kraftig vækst), hvorigennem de kunne finansiere al Zarqawi og det sunnimuslimske oprør i Irak, undergik sponsornetværket i Europa en gennemgribende omstrukturering. Finansielle transaktioner på tværs af landegrænserne blev erstattet af pengekurere, som personlig bragte kufferter fyldt med kontanter til fjerntliggende lande. Undergrundsmoskeer, nogle gange ikke større end et bederum på et universitet, indoktrinerede og radikaliserede unge europæiske muslimer, som lærte at indsamle penge blandt deres venner med henblik på selvmordsaktioner i de lande, hvor de selv var født og havde bopæl. Det var altså spontant opståede venskabsgrupper, der i fællesskab arrangerede for eksempel bombesprængningerne i London.

I dette scenarie behøver Osama bin Laden hverken at planlægge, arrangere eller finansiere et nyt 11. september. Alt, hvad han behøver at gøre, er at udstede en opfordring til at iværksætte tusindvis af kopier af et sådant angreb. Det, der har forandret sig, er selvmordsangrebenes proportioner, som er blevet langt mindre end i forbindelse med angrebet 11. september - på grund af økonomiske begrænsninger. En kort gennemgang af, hvad det har kostet at gennemføre de respektive jihadistiske terrorangreb fra 11. september til bombesprængningerne i London viser klart, at udgifterne har været faldende: Gennemførelsen

af angrebet i New York kostede en halv million dollars, bombesprængningerne i Madrid kostede 10.000 dollars, og selvmordsaktionerne den 7. juli i London kostede mindre end 1.500 dollars. Selvfinansiering og decentralisering har været en succes, fordi udgifterne til det enkelte terrorangreb har været stærkt faldende siden 11. september. Drabet på Theo van Gogh i Holland kostede formentlig mindre end 100 dollars, men det har ikke desto mindre haft meget voldsom effekt og gjort mange hidtil ellers tolerante hollændere intolerante over for etniske og religiøse grupper.

Mulige løsninger

Terrorfinansiering er et dynamisk fænomen, det mest udfordrende aspekt af moderne terrorisme overhovedet. Bombesprængningerne i Madrid og London bekræfter, at den transnationale væbnede organisation Al-Qaeda er blevet erstattet af små, lokalt fremavlede grupper, som er en del af den al-qaedaisme, hvori de henter inspiration. 11. september var det sidste transnationale angreb, hvor penge og personer bevægede sig på tværs af landegrænserne fra øst til vest. De senere års antiterroristiske modforanstaltninger, hvoraf flere har betydet en kraftig indskrænkning af europæiske borgeres frihedsrettigheder, kan måske nok have forpurret enkelte terrorangreb på et tidligt stadie, men de har ikke formået at ødelægge al-qaedaismen, hvilket de tre seneste udtalelser viser med al tydelighed. Frem for alt har disse modforanstaltninger ikke skabt fred i Europa og den muslimske verden. Det næste angreb lurer i den gråzone, hvor det flygtige jihadistiske netværk ligger og udklækker sit afkom, og det er kun et spørgsmål om tid, før vi oplever det næste blodbad.

Kun ved at analysere dels vores egne fejltagelser og dels selve grundårsagerne til al-qaedaismen vil vi kunne en løsning. Tiden er knap, men der er stadig tid. Flertallet af muslimerne i Europa og alle andre dele af verden er moderate. Også de er ofre for al-qaedaismen. Men hver eneste dag er der nogle af dem – de mindre integrerede, de svagtstillede, drømmerne – som lokkes i mere radikal retning af prædikanter, hververe eller endda venner. Det er denne radikaliseringsproces, der må stoppes. Hård og kontant anti-terror-lovgivning, som for eksempel Englands afskaffelse af lovbestemmelsen om, at den anholdte skal stilles for en dommer inden 24 timer, vil ikke kunne forhindre disse fænomener, hvilket bevises af bombesprængningerne i London. Vi er nemlig hverken konfronteret med en integreret terrororganisation, som for eksempel IRA eller ETA, eller en multinational terrororganisation som Al-Qaeda før 11. september, men snarere et løst forbundet og ofte virtuelt netværk af mennesker, som måske ikke engang kender hinanden indbyrdes. Et netværk, som er inspireret af en håndfuld flygtige ikoner. De selvmordsbombere, der gik i aktion i London den 7. juli sidste år, ville man ikke have kunnet infiltrere på samme måde, som man kunne infiltrere IRA, og man ville ikke have kunnet optrevle deres finansiering, men man kunne og burde have forhindre den radikaliseringsproces, der i sidste ende gjorde dem til selvmordsbombere. Den eneste udvej er altså at se i øjnene, hvad man tidligere har gjort forkert, nemlig at man invaderede Irak, og at man ikke pågreb og retsforfulgte Al-Qaedas ledelse. At skabe fred i Irak og at arrestere og lukke munden på bin Laden, al Zarqawi og al Zawahiri burde altså være vores første prioritet. For det andet burde vi samarbejde med moderate muslimer. Europa har ikke behov for at give sine efterretningstjenester og sit politi udvidede beføjelser, Europa har brug for at arbejde for en tættere integration med muslimerne og for at gøre fælles front med selvmordsbomberens forældre, bror, søster, mand eller kone – de er, sammen med os, de fremtidige ofre for al-qaedaismen.

Terrortruslen og -beredskab i Danmark

Af Lars Findsen

Ikke modtaget endnu.

Strafferet og straffeprocess

Af Jørn Vestergaard

Den strafferetlige del af Justitsministerens anti-terrorpakke 2,

lovforslag L 217 af 31. marts 2006

(Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terror mv.)

1. Det aktuelle lovforslag omfatter bl.a. en række nydannelser i straffeloven. Disse knytter sig til den bestemmelse om *terrorhandling*, der i 2002 som led i den første anti-terrorpakke blev indsat som § 114.

Med straffelovens bestemmelser fastlægges ikke alene det strafbares område, men det grundlag, som al anden lovgivning om bekæmpelse af terrorisme hviler på. Samlet set er de pågældende paragrafer i straffeloven forankringspunkt for en lang række bestemmelser, der er afgørende for arten og rækkevidden af de særlige beføjelser, som forskellige myndigheder har i relation til sager med berøring til kapitlerne 12 eller 13 i straffeloven. De øvrige ændringer, som lovforslaget lægger op til, indebærer med andre ord ikke alene omlægninger af procedurer og kompetenceplaceringer. Beføjelsernes anvendelsesområde vil blive væsentligt udvidet i kraft af, at bestemmelserne i §§ 114 ff. kommer til at dække et bredere felt. Hertil kommer, at indførelsen af den foreslåede § 114 a i sammenhæng med de følgende, dertil tilknyttede bestemmelser vil indebære bevislættelser i mangfoldige tænkelige typer af sager om angiveligt forberedende handlinger, hvor det ikke er tilstrækkelig klart, at den ultimative forbrydelse er en egentlig terrorhandling. Dette indebærer ikke alene lettere adgang til domfældelse, men – mindst lige så væsentligt – lettere adgang til foretagelse af foreløbige skridt i forbindelse med efterforskning og overvågning.

En udførlig analyse af de foreslåede ændringer i straffelovens specielle del er under offentliggørelse i *Tidsskrift for Kriminalvidenskab*.¹³

2. Som begrundelse for den strafferetlige del af lovforslaget henvises der hovedsageligt til et ønske om at kunne tilslutte sig en ny konvention om forebyggelse af terrorisme, som Europarådet oprettede i maj 2005. Den nye konvention forpligter bl.a. deltagerstaterne til kriminalisering af visse former for tilskyndelse/ rekruttering/ oplæring til "terrorisme" samt forsøgshandlinger og medvirken i tilknytning hertil.

Konventionens anvendelse af termen *terrorism* og tilgrænsende udtryk har skabt usikkerhed om, hvad kriminaliseringspligten egentlig går ud på. Imidlertid nødvendiggør konventionen ikke den foreslåede lovgivningsteknik, som vil gøre retstilstanden yderligere uklar og unødigt vidtgående. Det vil være tilstrækkeligt at bibeholde den eksisterende § 114 og en revideret bestemmelse om støtte og finansiering (nu § 114 a) samt at indføre nye bestemmelser om hvervning og oplæring. Herudover bør den eksisterende bestemmelse om at "fremme" en terrorgruppes virksomhed udgå som overflødig og alt for vidtgående. Det frarådes desuden at indføre strafansvar for at lade sig hverve eller oplære (de foreslåede § 114 c, stk. 3, og § 114, d, stk. 3). Gennemgående tilrådes det at få præciseret forudsætningerne for strafansvar efter de forskellige bestemmelser. Dette gælder også i forhold til den eksisterende § 136 om offentlig tilskyndelse eller billigelse, som med en udvidelse af terrorismeparagrafferne vil få et videre anvendelsesråde.

¹³ Den samlede artikel er tilgængelig på Thomson Online under overskriften *Det strafferetlige værn mod terrorisme – nye konventionsforpligtelser mv.* Den er den 2. maj 2006 sendt til Folketinget med henblik på uddeling til medlemmerne af Retsudvalget. Om de gældende bestemmelser henvises der til min artikel *Strafferetlig lovgivning om bekæmpelse af terrorisme*, *Tidsskrift for Kriminalret* 1/2006 s. 2-13.

3. Ved udarbejdelsen af den europæiske konvention lykkes det ikke at opnå enighed om en generel definition af terrorisme. Dette centrale spørgsmål har væsentlig indflydelse på rækkevidden af forpligtelserne vedrørende kriminalisering af forberedende handlinger. Der var i det lange løb ikke fornøden tilslutning til forslag om at lade et specifikt formål, motiv eller "terrorforsæt" indgå i definitionen, sådan som det bl.a. kendes fra rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme og den deraf afledte § 114 i den danske straffelov. Den operative del af konventionsteksten kom alene til at indeholde en tom rammebestemmelse, der indeholder en blanket-definition af såkaldte *terrorist offences*. Definitionen i konventionens indledende artikel består således i en henvisning til en række globale konventioner, der opregnes i et bilag. En enkel procedure med henblik på justering er fastlagt i en bestemmelse om revidering af bilaget.

De globale konventioner handler både om egentlige terrorhandlinger begået med et specifikt terrorforsæt og om andre mere eller mindre voldelige forhold, der krænker bestemte beskyttelsesinteresser, f.eks. luftfartssikkerheden eller diplomaters sikkerhed, uden at der er forudsat et bestemt formål, motiv eller forsæt med hensyn til at skræmme en befolkning, true en regering etc., sådan som det kræves efter § 114.

Hvis man læser den indledende artikel i konventionen isoleret, er en *terrorist offence* med andre ord en lovovertrædelse omfattet af de opregnede konventioner. En sådan læsemåde er imidlertid uholdbar og skaber betydelige problemer.

I det aktuelle lovforslag indgår der en bestemmelse, der foreslås indsat som ny § 114 a. Forslaget bygger på en alt for bogstavelig læsning af blanket-definitionen i den nye europæiske konvention og dennes henvisning til de globale konventioner.

Den foreslåede § 114 a er næsten ulæselig og også af andre grunde ejendommelig og særdeles betænkelig. Umiddelbart angiver bestemmelsen udelukkende visse grunde til strafforhøjelse på nærmere fastlagte måder. Den indebærer således ikke i sig selv nogen nykriminalisering; men en sådan følger i vid udstrækning af koblingen mellem bestemmelsen og andre paragraffer.

4. Straffelovrådet har fundet det "rigtigst" at opfylde kriminaliseringspligten efter konventionen således, at de "terrorhandlinger", som det skal være strafbart at hverve og oplære til, ikke er begrænset til handlinger begået med terrorforsæt. Straffelovrådet har fundet denne fremgangsmåde "lovteknisk mest hensigtsmæssig". Justitsministeriet har med lovforslaget tilsluttet sig synsmåden og dermed ændret opfattelse i forhold til tidligere. Formuleringerne kunne tyde på, at denne del af Straffelovrådets forslag ikke ligefrem er blevet til i en stemning af udelte begejstring og sikker forvisning om, at en sådan lovgivning er påkrævet og god.

Forklaringen på, at Justitsministeriet har bestemt sig for den valgte konciperingsteknik kan ikke være, at den europæiske konvention stiller krav om etablering af regler om strafforhøjelse for *terrorist offences*, for det gør den på ingen måde. Grundlæggende stiller den ikke engang krav om, at deltagerstaterne skal tilslutte sig hver enkelt af de opregnede separate konventioner, men friholder tværtimod staterne for kriminaliseringspligter i forhold til konventioner, som den enkelte stat ikke ønsker at tilslutte sig.

Valget af lovgivningsteknik må bero på, at man har taget konventionen indledende artikel alt for bogstaveligt, og at man så ikke har kunnet pege på en anden egnet model til opfyldelse af de forpligtelser, som den konventionen skaber til kriminalisering af tilskyndelse/ hvervning/ oplæring til *terrorist offences*. Dilemmaet må have været, at det er en umulig opgave at konstruere et overskueligt sæt af regler, som på en enkel og klar måde indfanger essensen af de forhold, som er dækket af de separate, globale konventioner, men ikke er egentlige terrorhandlinger.

I Justitsministerens lovforslag og ministeriets øvrige akter anvendes gennemgående udtrykket "terrorhandling" som dækkende *terrorist offence*, selv om den foreslåede § 114 a netop vedrører handlinger, der ikke er omfattet af § 114. Skrivemåden er uheldig, da den er egnet til at give indtryk af, at den foreslåede § 114 a er tiltænkt et mere snævert og dermed oplagt anvendelsesområde, end der reelt er tale om. Beklageligvis er lovforslaget således langt hen ad vejen egnet til at bibringe Folketinget og offentlig-

heden det indtryk, at de forhold, som foreslås kriminaliseret, altid vil knytte sig som forberedende til egentlige terrorhandlinger, hvilket bestemt ikke er tilfældet.

5. Den væsentligste betydning af den foreslåede § 114 a er ikke etableringen af særlige strafforhøjelsesgrunde, men at betemmelsen udgør et af to anknytningspunkter for de samtidig foreslåede nye bestemmelser om hvervning (foreslået § 114 c) og oplæring (foreslået § 114 d), den udvidede bestemmelse om støtte og finansiering (nu § 114 a, foreslået § 114 b i ny affattelse), den særlige og meget vidtgående medvirkensregel (nu § 114 b, foreslået § 114 e) samt den eksisterende bestemmelse om offentlig tilskyndelse eller billigelse (§ 136, stk. 1 og 2). De to andre anknytningspunkter for de opregnede bestemmelser er den egentlige terrorismebestemmelse (§ 114 om terrorhandlinger med terrorforsæt) og bestemmelsen om støtte eller finansiering (foreslået § 114 b i ny affattelse i forhold til nugældende § 114 a).

Bemærkningerne til lovforslaget indeholder ikke nogen uddybning af, hvordan den foreslåede § 114 a og de dertil knyttede forberedende handlinger forholder sig til menneskeretlige forpligtelser. Det fremgår heller ikke, om danske domstole på det udvidede område skal lade sig vejlede af betragtninger, som dem, der ved udstedelsen af rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme blev tilkendegivet i en erklæring fra Rådet. I denne blev der bl.a. givet udtryk for, at det ikke er meningen »at anklage personer, der udøver deres legitime ret til at udtrykke deres meninger, for terrorisme, selv om de under udøvelsen af en sådan ret begår lovovertrædelser«. Spørgsmålet er nu, om der fra tavsheden i det aktuelle lovforslag modsætningsvis kan sluttes, at den, der som led i demonstrationer eller faglige aktioner foretager sig noget, der knytter sig til forhold omfattet af § 114 a, kan ifalde strafansvar efter de tilgrænsende bestemmelser eller blive udsat for indgreb i henhold til retsplejeloven, udlændingeloven, luftfartsloven etc. Svaret blæser i vinden.

6. Det er hverken nødvendigt eller ønskeligt at (over)opfylde konventionens kriminaliseringspligter ved indførelse af en bestemmelse som § 114 a og de dertil knyttede bestemmelser. Der foreligger faktisk en række tolkningsmomenter, som giver støtte for en mindre formalistisk forståelse af, hvad en ratifikation kræver.

For det første er det langt fra alle lande i EU, endsige europæiske stater, som har fundet det nødvendigt at lovgive på denne måde for at opfylde forpligtelserne efter terrorfinansieringskonventionen og resolution 1373, der også knytter kriminaliseringspligten til en liste over separate konventioner. Sverige og Finland har til dels gjort det; men også Danmark valgte i første omgang at afstå fra noget sådant.

For det andet har det væsentlig betydning, at det grundlæggende formål med den europæiske konvention er forebyggelse af "terrorismen", sådan som det også udtrykkeligt fremgår af både dens titel, dens præambel, dens operative del og den forklarende rapport til konventionen.

For det tredje skal det fremhæves, at selv om der med terminologien i konventionen bevidst er lagt afstand til at betegne de af de separate konventioner omfattede forhold som "terrorhandlinger", så retter kriminaliseringspligterne sig dog udtrykkeligt mod forberedende handlinger, der kan lede til *terrorist offences*. Tilsvarende tales der om *terrorism*, *terrorist groups*, *terrorist financing* etc. Den valgte terminologi kan kun tages som et blandt flere udtryk for, at konventionens titel og formålsangivelse skal tages alvorligt. Formålet er at forebygge terrorisme, ikke at forholde sig til andre forhold omfattet af de ti separate konventioner, der som udslag af et praktisk betonet kompromis er anvendt som referencepunkter i mangel af bedre grundlag. Også den sprogbrug, som på dansk har ligget lige for, peger netop i retning af, at dansk ret er tilstrækkelig godt dækket ind med den eksisterende § 114.

For det fjerde fremhæves det i en konventionsartikel om "betingelser og retsgarantier", at gennemførelsen, udmøntningen og anvendelsen af kriminaliseringspligterne skal ske med respekt for *menneskeretlige forpligtelser*, under hensyntagen til *proportionalitetsprincippet* samt med udelukkelse af enhver form for *vilkårlighed* eller *diskriminerende eller racistisk behandling*. I tilslutning hertil må det særligt påpeges, at EMRK artikel 7 bygger på et legalitetsprincip, der fordrer en rimelig grad af klarhed, præcision og forudsigelighed. Proportionslitsprincippet fordrer, at *power or procedure* skal stå i rimeligt forhold til beskaffenheden af og omstændighederne ved lovovertrædelser. Det samlede regelsæt i lovforslaget er

meget langt fra at være i god overensstemmelse med disse forudsætninger, og som et led heri har den foreslåede § 114 a en afgørende betydning.

For det femte skal det påpeges, at konventionen udtrykkeligt knytter det forbehold til kriminaliseringspligten med hensyn til tilskyndelse/ hvervning/ oplæring, at den kun omfatter forsætlige forhold begået uberettiget – *unlawfully*. Særlig bemærkelsesværdigt er i den forbindelse en bemærkning i den forklarende rapport om, at de omtalte anvisninger ikke indebærer begrænsninger med hensyn til, hvordan staterne må udmønte begrebet i national ret. Heri ligger der helt klart en indrømmelse ikke alene af frihed i relation til valg af lovteknik, men af frihedsgrader med hensyn til den materielle afgrænsning af strafbare forhold.

For det sjette er det værd at hæfte sig ved, at fokus ved forberedelsen af den europæiske konvention var på tilskyndelse/ hvervning/ oplæring til terrorisme, ikke på alt muligt andet. Problemet var "blot", at man ikke kunne enes om en definition på terrorisme. I lyset heraf nærmer det sig det absurde at opfatte kriminaliseringspligten sådan, at den også omfatter forberedende handlinger af endog fjernere beskaffenhed i tilknytning til ikke blot egentlige terrorhandlinger, men også de øvrige forhold omfattet af de separate konventioner. Det har simpelthen ikke været formålet med konventionen.

7. Med hensyn til den funktion, som den foreslåede § 114 a har som hjemmelsgrundlag for strafforhøjelsesgrunde, har Straffelovrådet anført, at ordningen vil kunne skabe en bedre harmoni mellem strafferammerne for "selve terrorhandlingerne" og de strafferammer, der bør gælde for bistandsforbrydelserne. Udgangspunktet for ræsonnementet er forkert. Strafferammerne for bistandsforbrydelserne i de gældende §§ 114 a og 114 b er sat så højt som fængsel indtil 10 år, hhv. 6 år, netop fordi forholdene knytter sig til egentlige terrorhandlinger, sådan som disse er defineret i § 114. Nu foreslås det så at knytte dem – samt nogle yderligere "bistandsforbrydelser" – til forhold, som netop *ikke* er egentlige terrorhandlinger, idet man samtidig uden nærmere overvejelser bevarer det hidtidige straffeniveau for bistandsforbrydelserne. På den baggrund kan det umiddelbart virke logisk at hæve straffeniveauet for de tilgrænsende forhold omfattet af den foreslåede § 114 a; men man kunne med større føje have valgt at foreslå lavere strafferammer for bistandsforbrydelserne i de tilfælde, hvor de ikke knyttede sig til egentlige terrorhandlinger.

Lovforslaget efterlader det klare indtryk, at udformningen af den foreslåede § 114 a som en bestemmelse vedrørende strafforhøjelse er et kunstgreb, som er taget i anvendelse af andre grunde, nemlig for at få skabt en knage, som de foreslåede nye bistandsforbrydelser kan hænges op på.

8. I lyset af ovenstående anbefales det at afstå fra gennemførelse af den foreslåede § 114 a, da en sådan bestemmelse er såvel unødvendig som mere ubestemt og vidtgående, end godt er. Hvis det fastholdes, at tilslutning til den europæiske konvention forudsætter indførelse af en sådan bestemmelse, er dette udtryk for, at det grundliggende problem knytter sig til selve konventionen, som det derfor må frarådes at ratificere. På nuværende tidspunkt har ingen af medlemslandene ratificeret, og mere end en fjerdedel af dem har end ikke undertegnet konventionen, herunder lande som Frankrig, Tyskland, Irland, Schweiz og Norge. Danmark behøver ikke at forhaste sig, men kan med fordel afvente resultatet af overvejelserne i andre lande.

9. En stat, der forpligter sig efter den nye konvention, skal som nævnt bl.a. kriminalisere rekruttering og oplæring til terrorisme mv.

Bemærkelsesværdigt nok fremgår det af konventionens forarbejder og de ledsagende bemærkninger i den forklarende rapport, at en deltagerstat har mulighed for at anlægge en indskrænkende fortolkning af "sammenslutning eller gruppe", således at alene forbudte – *proscribed* – organisationer er omfattet. Dette er overhovedet ikke omtalt i lovforslaget.

Justitsministerens lovforslag omfatter to nye bestemmelser om hvervning og oplæring i § 114 b, henholdsvis § 114 c. Begge paragraffer knytter sig til handlinger omfattet af både den egentlige terrorismebestemmelse i § 114 og den nye, "uegentlige" terrorismebestemmelse i den foreslåede § 114 a.

Lovforarbejderne er på dette punkt usædvanlig uklare og knappe. Det henstår som ganske uvist, hvad det egentlig er for en del af konventionsforpligtelserne, der ikke er opfyldt med de gældende bestemmelser. En nærmere afklaring heraf har væsentlig betydning, når det tages i betragtning, at der er tale om kriminalisering af forhold, som kan have en særdeles fjern tilknytning til de terrorhandlinger, som det grundlæggende drejer sig om at forebygge – og efter lovforslaget ovenikøbet også til nogle mere eller mindre beslægtede lovovertrædelser på det temmelig ubestemte område under den foreslåede § 114 a.

Det springende punkt er, hvorledes der for de nye typer af delikter kan eller skal fastlægges et eller andet krav om konkretisering af de strafværdige aktørers forsæt med hensyn til den eller de *terrorist offences*, som tilskyndelsen/ hvervningen/ oplæringen retter sig imod. Det kan ikke være tanken med konventionens kriminaliseringspligter, at den, der tilskynder/ hverver/ oplærer, skal kunne ifalde strafansvar i tilfælde, hvor vedkommende påvirker nogen til noget helt uspecifikt inden for det brede felt af gerningstyper, som er omfattet af enten en definition på egentlige terrorhandlinger eller af konventionens liste over tilgrænsende lovovertrædelser. I så fald ville det skulle være strafbart at opildne en person til på et eller andet tidspunkt i en eller anden sammenhæng på en eller anden måde og et eller andet sted at begå eller medvirke til en eller anden af de mangfoldige mulige former for *terrorist offences*. Det forekommer ganske voveligt helt at overlade til de retsanvendende myndigheder at afklare, med hvilken art og grad af konkretisering det efter dansk ret skal forudsættes, at en person har foretaget af de pågældende handlinger, for at vedkommende vurderes at have gjort sig skyldig i overtrædelse af de nye regler.

Med rimelige krav til konkretisering af forsættet kan den del af de foreslåede bestemmelser i § 114 c og § 114 d, der handler om hvervning/ oplæring til at begå eller fremme bestemte handlinger udgå som overflødige, ikke mindst i lyset af at dansk rets regler om strafansvar for forsøg og medvirken er overordentlig vidtgående og rækker langt ud over, hvad man kender til i de andre lande. Den del af § 114 c, der vedrører hvervning til en vis gruppe eller sammenslutning, må i en eller anden form indføres for at opfylde forpligtelserne efter konventionen.

Problemstillingen vedrørende konkretisering gør sig tilsvarende sig gældende med hensyn til konventionens pligt til at kriminalisere *public provocation to commit a terrorist offence*. Justitsministeriet har lagt til grund, at denne pligt må anses for opfyldt ved bestemmelsen i straffelovens § 136, stk. 1, om offentlig tilskyndelse til "forbrydelse". Hverken Justitsministeriet eller Straffelovrådet har dog fundet anledning til en nærmere drøftelse af, hvad der efter denne bestemmelse egentlig kræves med hensyn til konkretisering.

10. Afslutningsvis skal det kort nævnes, at det aktuelle lovforslag indeholder bestemmelser om at "lade sig" hverve eller oplære til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a. Den europæiske konvention forpligter ikke til en sådan kriminalisering, som i lovforarbejderne blot begrundes med nogle intetsigende bemærkninger om, at det som modstykke til kriminaliseringen af hvervning og oplæring angiveligt er "naturligt" at gøre det strafbart at "lade sig hverve eller oplære til at begå terrorhandlinger", og at det er i overensstemmelse med den generelle tendens til at fremrykke det strafferetlige værn mod terrorhandlinger. Bemærkningerne indeholder ikke ét ord om, hvad der efter forslaget skal til for at straffe den, der, fordi handlingen ikke er tilstrækkeligt konkretiseret, ikke kan straffes efter reglerne om forsøg. Det er svært at forestille sig en fornuftig afgrænsning af gerningsindholdene og beviskravene i sager om sådanne forhold, uden at anvendelsesområdet for de foreslåede bestemmelser bliver ekstremt ubestemt og vidtgående. Det er ingen tilfældighed, at andre europæiske lande afstår fra at indføre sådanne bestemmelser.

Frihedsrettigheder og retssikkerhed

Af Birgitte Kofod Olsen

1. Den transparente borger

Et grundelement i det dansk velfærdssystem er, at myndighederne skal have adgang til oplysninger om borgerne. Serviceydelser på sundhedsområdet, det sociale område, skole- og uddannelsesområdet m.fl. er betinget af, at myndighederne har tilstrækkelige oplysningerne om borgerne, således at de kan undersøge om lovgivningens kriterier for udbetaling af ydelser eller tildeling af services er opfyldt. På samme måde er adgangen til oplysninger om borgernes forhold nødvendige for at påse at de forpligtelser, som den enkelte borger er pålagt efter lovgivningen, er opfyldt. Det gælder fx på skatteområdet.

Registrering af oplysninger om borgere er i Danmark bliver derfor typisk anset som en rutinesag, registreringen og behandlingen af oplysningerne sker i overensstemmelse med persondataloven og forvaltningsloven og bliver almindeligvis anset som uproblematisk - både fra myndighedernes side og borgernes.

I de senere år er der imidlertid sket en intensivering af registreringen, anvendelsen og udvekslingen af oplysninger om borgerne. Det sker på specifikke områder som teletrafik, biltrafik, sundhed og medicin, udlændingeområdet, som led i efterforskning ... hvor der – når områderne betragtes enkeltvis – ofte er gode og rimelige grunde til at indsamle og bruge oplysninger. Med kommunalreformen ændres billedet imidlertid markant, bl.a. fordi de nu enkeltstående data”siloe” nedbrydes og åbner for, at oplysninger kan bruges på tværs at de barrierer, som eller har sikret borgeren mod videregivelser af oplysninger.

I forbindelse med forslaget til terrorpakken sker der ikke blot en intensivering af registreringen, men også nye muligheder for udveksling af oplysninger mellem PET og andre offentlige myndigheder, og mellem FE og PET. Derudover inddrages – direkte eller indirekte – private aktører i udvidet omfang i indsamlingen af oplysninger og som den aktør, der stiller oplysningerne til rådighed for offentlige myndigheder. Det er tilfældet med hensyn til teletrafikoplysninger, passageroplysninger og oplysninger fra rejseselskabers on-line booking systemer.

Resultatet er, at den danske borger kan gøres transparent i den forstand, at det er muligt at skabe en fuldstændig og detaljeret profil af vedkommendes professionelle og private liv, af forhold som vaner, præferencer, adfærd, handlemønstre, relationer og forbrug, men også af fysiske forhold, som sundhed og sygdom, og af materielle forhold, som ejendom, formue osv.

Heroverfor står de offentlige myndigheder, som bl.a. på grund af sammenlægninger i større enheder bliver mindre transparente for borgerene, som ikke længere kan følge strømmen og anvendelsen af oplysninger om dem selv.

I en sådan situation er det nødvendigt at se på konsekvenserne i forhold til borgerens rettigheder og friheder: retten til privatslivsbeskyttelse og persondatabeskyttelsen, retten til selvbestemmelse og autonomi, friheden til at vælge til og fra, til at bevæge sig frit og til at råde over oplysninger, der drejer sig om en selv. Men også i forhold til de krav til retssikkerhed, som er en fast bestanddel af den retsstatlige tradition, som vi normalt hylder og følger. Det handler især om beskyttelse mod myndigheders vilkårlige magtudøvelse eller magtmisbrug, men også om uafhængig kontrol med, at overvågning og registrering af

oplysninger foregår i overensstemmelse med lovgivningen og med iagttagelsen af kravet om proportionalitet og nødvendighed i det konkrete tilfælde.

2. Behovet for frihed og retssikkerhed

I forbindelse med terrorismebekæmpelse vil der være sammenfald mellem den enkelte borgers interesse i beskyttelse mod terrorangreb og samfundets bredere interesse i at undgå angreb på borgere, bygninger, infrastrukturer, institutioner m.v. Der er imidlertid ikke et tilsvarende sammenfald mellem statslige myndigheders interesse i at effektivisere arbejdsgange og systemer og den enkelte borgers interesse i at blive værnede mod vilkårlig magtudøvelse fra myndighedernes side eller mod vidtgående kontrol og overvågning. I forholdet mellem stat og borger vil der i mange situationer være modsatrettede interesser, fordi effektivitets- og overvågningshensyn ofte er uforenelige med basale principper om frihed og selvbestemmelse.

En terrorismeindsats kræver derfor, at redskaber og løsninger identificeres og findes indenfor den ramme, som er givet med de demokratiske principper og spilleregler, som gælder i en retsstat. Menneskerettigheder og retssikkerhedsgarantier udgør i den sammenhæng nødvendige komponenter, som ikke kan afvises med en generel henvisning til trusselsbilledet.

Når det i lovforslaget angives under pkt. 1.1., at "regeringen er opmærksom på vigtigheden af, at der i forbindelse med nye initiativer på terrorområdet sikres den rette balance mellem sikkerhed og retssikkerhed", er det udtryk for en præmis, som ikke respekterer retsstatens spilleregler. Disse spilleregler fordrer, at beskyttelsen af landets og borgernes sikkerhed opnås på en måde, der respekterer såvel retssikkerhedsprincipper som menneskerettigheder.

Der er da også bred enighed om indenfor såvel EU, Europarådet, OSCE som FN, at menneskerettigheder og retsstatsprincipper ikke må ofres i kampen mod terrorisme. Menneskerettighedsbeskyttelsen og retssikkerhedsprincipper skal ses som den strategi, der skal anvendes til at bekæmpe terrorismen. Begrundelserne herfor er, at tilsidesættelse af disse grundlæggende principper bekræfter terroristernes påstand om, at de demokratiske samfund er svage og mangler principfasthed, hvorfor de kan og skal omstyrtes og erstattes af stærkere regimer. Ved at slække på demokratiske principper i kampen mod anti-demokrater, har vi således allerede accepteret anti-demokraternes spilleregler.

Villigheden hos den danske regering til at nedtone betydningen af grundlæggende principper og rettigheder ved at sidestille beskyttelsesinteressen heri med interessen i sikkerhed må – indenfor den nævnte forståelsesramme – anses at have kontraproduktiv effekt. Den udhuler den retssikkerhedsbeskyttelse, som har været kardinalpunktet i den danske retsstat i flere årtier.

Udgangspunktet for en terrorismeindsats bør i stedet tage sit afsæt i den menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige beskyttelse. Borgernes interesse skal kun balanceres overfor stats- og myndighedsinteresser i undtagelsessituationen, d.v.s. i det øjeblik, hvor det står klart, at der er behov for at gøre brug af efterforskningsmidler, der griber ind i borgerens rettigheder og friheder.

Derudover er det af helt afgørende betydning, at indgreb i rettigheder kun foretages under kontrol. Retssikkerheden kan alene sikres, hvis der udøves uafhængig kontrol og overvågning med de myndigheder, som overvåger borgerne. Dette er i Danmark effektivt sikret gennem domstolskontrol med politiets straffeprocessuelle tvangsindgreb. I forbindelse med behandling af personoplysninger, herunder indhentning og videregivelse, er borgerne sikret beskyttelse mod vilkårlig anvendelse via krav om, at myndighederne skal kunne påvise nødvendighed og proportionalitet for at kunne legitimere en konkret registrering eller overførelse af oplysninger om en bestemt borger.

Domstols- og parlamentarisk kontrol

Af Anne-Birgitte Bjerre-Olsen

Undertitlen til det ønskede indlæg er: Det danske kontrolsystem. Erfaringer med judiciel og administrativ kontrol af efterretningsvæsnet. Hvilke problemer indebærer kontrollen, herunder problemer i forhold til grænsedragning m.m.

Den vågne læser vil bemærke, at der er indbyrdes modstrid mellem titel og undertitel, det ene sted taler man om parlamentarisk kontrol, det andet sted om administrativ kontrol.

Det korte af det lange er, at jeg som beskikket advokat ikke har nogen som helst praktiske erfaringer med, hvordan den parlamentariske og administrative kontrol med efterretningstjenesten kan fungere.

Jeg kan imidlertid i lighed med alle andre slå op på Efterretningstjenestens hjemmeside og læse mig til, at **Justitsministeriet** på regeringens vegne fører tilsyn med PET, og det må vist i den situation, hvor regeringen er ude på at give PET større beføjelser, kaldes at sætte ræven til at vogte gæs.

Folketinget fører politisk kontrol via et særligt udvalg bestående af 5 folketingsmedlemmer. Problemet med den kontrol er, at medlemmerne har tavshedspligt om, hvad de erfarer i udvalget. Derfor hører man ikke så meget til deres virksomhed, herunder hvor mange tidsmæssige ressourcer de afsætter på virksomheden, og om de har mulighed for at komme ud i krogene.

De er i kraft af deres tavshedspligt afskåret fra at bringe spørgsmål frem i den offentlige debat i folketingsalen.

Et særligt **Wamberg-udvalg** – opkaldt efter den første formand i 1964 – fører tilsyn med registreringer og videregivelse af personoplysninger. Det blev nedsat, fordi man ville have kontrol med, at ingen alene blev registreret hos PET som følge af deres politiske overbevisning. Den nuværende formand er advokat Niels Fisch Thomsen. Udvalget mødes 6-10 gange om året og gennemgår sager og afgør, om betingelserne er opfyldt. Endvidere laver udvalget stikprøver af ældre sager for at kontrollere, om slettefristerne bliver overholdt.

Hvis terrorkpakken bliver vedtaget, hvorefter PET så at sige kan lægge en sugerør ind hos forskellige myndigheder med henblik på at blive opdateret om personlige, fortrolige oplysninger, må man forestille sig, at Wambergudvalget kommer på overarbejde. Det må kræve en udmøntning af den instruks, hvorefter der skal føres tilsyn. Det fremgår af lovforslaget, at Justitsministeriet er i færd med at overveje spørgsmålet om fastsættelse af nye retningslinier, mens så vidt vides, har man endnu ikke delagtiggjort offentligheden i, hvordan udvalget skal kunne overkomme opgaven, og om det er realistisk, at man kan komme ud i alle kroge. Frem for alt har også Wambergudvalget naturligvis tavshedspligt om, hvad de erfarer under deres arbejde.

Rigsrevisionen fører også et tilsyn, f.eks. med de dusører der udbetales til dækning af kilders omkostninger. Der er en særlig beskikket medarbejder i Rigsrevisionen, der bistås af Justitsministeriets kasseinspektør, og reglerne om tilbagemelding er undergivet specielle sikkerhedsforskrifter.

Domstolkontrol.

Et indgreb i meddelelshemmeligheden, f.eks. telefonaflytning, kan PET efter de nugældende regler som udgangspunkt kun foretage efter at have indhentet en retskendelse, og dommeren anfører i kendelsen de telefonnumre, som indgrebet vedrører.

Ville indgrebets øjemed blive forspildt, hvis PET skulle afvente en forudgående retskendelse (perikulum in mora), kan PET selv træffe beslutning om indgrebet og derefter – snarest muligt og inden 24 timer – forelægge sagen for retten. Retten afgør herefter ved kendelse, om indgrebet kan godkendes.

Når indgrebet er afsluttet, skal der gives underretning til den, som indgrebet vedrører, ved f.eks. en telefonaflytning vil det være indehaveren af den pågældende telefon, og ved en rum-aflytning vil det være den, der har rådighed over det aflyttede lokale.

Retten kan dog efter begæring fra PET beslutte, at underretning skal undlades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum.

Der skal beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og i princippet skulle jeg jo som beskikket advokat vide mere om domstolskontrollen med PET end om den parlamentariske og administrative kontrol.

Men nej. Justitsministeriet har udpeget et lille særligt udvalgt korps af tys-tys-advokater af klasse A til at virke i de sager, der drejer sig om efterretningstjenesten, når der skal afsiges kendelse om f.eks. aflytning, brevåbning m.v.

De pågældende advokater holder lav profil, det er således ikke lykkedes arrangørerne af høringsen at få fat i en særlig tys-tys-advokat. Heller ikke i kollegial sammenhæng hører man meget til de pågældende advokaters virke.

De har nemlig også tavshedspligt. Så vi ved ikke, hvor ofte de kærer en kendelse om f.eks. aflytning til landsretten, hvor ofte de under det nuværende system har fået medhold i en protest, og hvor ofte de har protesteret mod, at den indgrebet har været rettet mod, ikke skal have underretning om indgrebet. Vi ved kun – fra PET – at man heller ikke under det nuværende system giver underretning, man får altid medhold hos domstolene i, at der ikke skal gives underretning.

Debatten om de yderligere beføjelser, der ved lovforslaget tilsigtes tillagt PET, har særlig gået på, at man ikke skal have forudgående retskendelse på aflytning af nye telefoner, når man har fået en kendelse vedrørende en bestemt person, så kan man også aflytte arbejdsgiverens, svigermors eller andres telefoner. Først når fristen for indgrebet udløber, skal politiet give retten besked om, hvorledes man har udnyttet kendelsen, og så er det efter lovforslaget overladt til den særlige tys-tys-advokat, om han vil have en diskussion om lovligheden heraf og evt. bede retten tage stilling til spørgsmålet.

Der er tale om en afsvækkelse af domstolskontrollen, og efter min opfattelse er det ikke særligt hensigtsmæssigt, at man overlader til denne særligt udvalgte skare, antaget af Justitsministeriet, om der skal råbes vagt i gevær.

Det vil klart være at foretrække, at man – også når efterforskningen angår en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 – opretholder de almindelige regler om perikulum in mora (Retplejelovens § 783 stk.3). Herved får man en hurtigere og mere sikker domstolsprøvelse af indgreb, der kan gå ud over ikke mistænkte personer.

Grænsedragninger.

Den foreslåede § 110 a, stk. 2 vil give PET mulighed for i videre omfang end forvaltningsloven tillader, at indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, hvis oplysningerne har betydning for tjene- stens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af Straffelovens kapitel 12 og 13. Ikke alle straffebestemmelser i de to kapitler drejer sig om terror. Den afgørende betænkelighed ligger imidlertid i, at der ikke vil være den fornødne kontrol med, at en afdeling af politiet, der arbejder hemmeligt, ikke ad denne vej skaffe sig oplysninger, der måske kunne være nyttige i andre situationer eller til varetagelse af andre – lovlige – funktioner, men blot ikke er af betydning for udførelsen af den pålagte opgave.

Det er efter bemærkningerne til lovforslaget PET selv, der skal vurdere, om betingelsen i § 110 a, stk. 2, er opfyldt. Det er også overladt til PET at afstikke rammerne for en informationssøgning, som kan opfatte ikke blot søgning på enkeltpersoner, men også at forvaltningsmyndigheden skal navngive alle de personer, der f.eks. har rettet henvendelse til forvaltningsmyndigheden.

Eksempelvis vil det give mulighed for at kræve oplyst, hvem der inden for en given periode har rettet henvendelse til et socialkontor, og således at PET selv skal afgøre, om oplysningerne skal opbevares, uden at der på nuværende tidspunkt er fastsat nye retningslinjer for den myndighed – Wamberg-udvalget - der skal føre tilsyn bl.a. med PET's registreringer og videregivelse af oplysninger.

Afslutning.

Overordnet set vil de aktuelle lovforslag føre til mindre kontrol med myndighedernes magtbeføjelser, flere indgreb i privatlivssfæren og en svækkelse af borgernes beskyttelse mod uretmæssige indgreb.

Anti-terrorpakken – en konstruktiv kritik

Af Jonas Christoffersen

Sammenfatning af forslag

Lovforslagets anvendelsesområde

1. Det overvejes, om PET's særlige beføjelser generelt kan begrænses til forebyggelse eller efterforskning af særligt alvorlige forbrydelser, der f.eks. kan indebære fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier.

Retskendelser og andre konkrete kontrolforanstaltninger

2. Der foretages en opgørelse af det tidsforbrug, der er forbundet med at udforme begæring/anmodninger og i øvrigt indhente retskendelser mv..
3. Det overvejes at modernisere kontrolsystemet på grundlag af konkrete oplysninger om PET's virksomhed.

Udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder

4. Det tydeliggøres, at PET's adgang til at indhente fortrolige og personfølsomme oplysninger vil blive udvidet.
5. Det overvejes, om muligheden for løbende overvågning ved udveksling af oplysninger som minimum kan tidsbegrænses.
6. Det afklares, om domstolene skal kunne foretage en interesseafvejning i tilfælde, hvor f.eks. en læge nægter at udlevere oplysninger, eller om domstolene alene vil skulle håndhæve PET's ret til at indhente oplysninger fra forvaltningsmyndigheden.
7. Der knyttes særlige regler om tilfældighedsfund til PET's særlig vide adgang til at indhente oplysninger.

Personkendelser

8. Det overvejes, om lovforslaget kan begrænses til at alene at omfatte telefoner, som den mistænkte besidder, da det vil være bedst stemmende grundlovens § 72 at begrænse forslaget til aflytning af personer, som en dommer har givet konkret tilladelse til at aflytte.
9. Det afklares, om der er støtte i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis for at aflytte én person (den ikke-mistænkte biperson) på baggrund af lovbestemmelser og kendelser om aflytning af en anden person (den mistænkte).
10. Det afklares, om andre lande har indført eller foreslået indført sammenlignelige regler.
11. Det afklares, om PET på grundlag af en personkendelse kan foretage aflytning af de lægers, advokaters og præsters mv. telekommunikation.
12. Det overvejes, at PET konkret over for retten skal begrunde, hvorfor den brede regel om personkendelse skal bruges frem for den nugældende, snævre regel om telefonkendelse.

Tv-overvågning

13. Det overvejes, om forslaget kan henseskydes til tv-overvågningsudvalget.
14. Det afklares, hvilke økonomiske, tekniske og juridiske konsekvenser lovforslaget har.

Passageroplysninger

15. Det afklares, i hvilket omfang indrejsekontrollen ikke foretages efter de gældende regler.
16. Det afklares, i hvilket omfang overvågning af konkrete personer, om hvem der er grund til at tro, at de har været eller vil blive involveret i terrorisme m.v., ikke vil kunne foretages efter de gældende regler om edition.
17. Det overvejes at begrænse PET's beføjelse, således at PET kun kan få adgang til at indhente oplysninger om enkeltpersoner, der er genstand for en mere konkret begrundet mistanke.
18. Det overvejes, om flyselskabernes opbevaringspligt bør fastlægges ved lov.
19. Det tydeliggøres, i hvilket omfang og hvordan politiet – ud over i sager om straffelovens kapitel 12 og 13 – vil kunne få adgang til de af flyselskaberne opbevarede oplysninger.

Generelt om lovforslagets anvendelsesområde

PET's kompetence begrænses almindeligvis af straffelovens kapitel 12 og 13, der omfatter en række forskellige kriminalitetsformer, hvoraf nogle er mere alvorlige end andre.

Strafferammerne i kapitel 12 og 13 varierer således fra bødestraf og til fængsel i op til 4 måneder, 1 år, 2 år, 3 år, 6 år, 8 år, 10 år, 12 år, 16 år henholdsvis indtil på livstid – alt afhængig af, hvilken forbrydelse der er tale om.

Forslaget om at give PET adgang til at forstyrrelse af radio- eller telekommunikation (lovforslagets § 2, nr. 9; retsplejelovens § 791 b) er - som den eneste beføjelse i L 217 - begrænset til forebyggelse af "en lovovertrædelse, der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, og som kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier".

Jeg foreslår, at det overvejes, om PET's særlige beføjelser generelt kan begrænses til forebyggelse eller efterforskning af særligt alvorlige forbrydelser, der f.eks. kan indebære fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier (forslag 1).

Det bemærkes herved, at f.eks. PET's særligt lempelige adgang til at indhente oplysninger fra andre myndigheder naturligvis vil kunne forsvares ved velunderbyggede bestræbelser på at forebygge konkrete og livstruende terrorangreb, hvorimod en generel indhentelse af personfølsomme oplysninger ikke bør kunne komme på tale i sager om f.eks. efterforskningen af forhånelser mod fremmede flag (straffelovens § 110 e) eller andre forbrydelse, som ikke indebærer fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier.

Generelt om retskendelser og andre konkrete kontrolforanstaltninger

Lovforslaget fraviger de gældende kontrolforanstaltninger fsva.:

- i) Indhentelse af oplysninger fra forvaltningsmyndigheder (ingen begrundelse for anmodning og ingen konkret interesseafvejning)
- ii) Personkendelser (fra konkret kendelse til generel kendelse med efterfølgende kontrol)
- iii) Flypassageroplysninger (fra kendelse til online adgang)

Lovforslaget ligger i tråd med 2001-terrorpakkens fravigelse af almindelige kontrolforanstaltninger fsva.:

-
- iv) Undtagelse fra aktindsigt mv. ved beslutninger om at en udlænding udgør en fare for statens sikkerhed (udlændingelovens § 45 b)
 - v) Kriminalisering af bidrag til personer opført på FN/EU's terrorlister (straffelovens § 114 a)¹⁴

Jeg foreslår, at foretages en opgørelse af det tidsforbrug, der er forbundet med at udforme begæring/anmodninger og i øvrigt indhente retskendelser mv., herunder hvor lang tid det normalt tager inden en anmodning fra PET imødekommer, samt hvor ofte anmodninger fra PET afslås (forslag 2).

Det bemærkes i den forbindelse, at de foreslåede ændringer til dels er begrundet i risikoen for at formålet med indgrebet forspildes på grund af det tidsforbrug, der er forbundet med kontrollen. PET har imidlertid allerede i dag mulighed for at træffe afgørelse uden om de eksisterende kontrolmekanismer, såfremt der er risiko for at formålet ellers forspildes. Det forekommer usandsynligt, at offentlige myndigheder eller privatpersoner skulle nægte at udlevere oplysninger til PET, såfremt PET træffer afgørelse herom for at undgå at forspilde øjemedet.

Hvis der ikke i praksis forekommer nægtelser, vil forslagene alene være begrundet i rent ressource- og tidsmæssige overvejelser. Det må da være nødvendigt at angive tidsforbruget ved at opgøre antallet af årligt indhentede kendelse mv. kombineret med det tidsforbrug, der er skønsmæssigt anses for forbundet med indhentelse af retskendelser mv., herunder hvor langvarige processer der er tale om.

Jeg foreslår, at det - på grundlag af konkrete oplysninger om PET's virksomhed - overvejes at modernisere kontrolsystemet (forslag 3).

Det bemærkes hertil, at grundtanken bag flere forslag om at fravige eller ændre de konkrete kontrolmekanismer giver anledning til at rejse spørgsmålet, om PET allerede i dag stort set uhindret kan indhente oplysninger fra private personer og virksomheder. Grundtanken om at kontrolforanstaltningerne alene er at betragte som tidsrøvende barrierer, der ikke forhindrer PET's indhentelse af oplysninger, udtrykkes f.eks. i argumentet om, at der "næppe" vil forekomme tilfælde, hvor de regler, der gælder i dag, ikke er opfyldt (se f.eks. lovforslagets afsnit 8.3 om passageroplysninger).

Hvis det er sandt, at betingelserne i lovgivningen i dag stort set altid vil være opfyldt, og at de konkrete kontrolmekanismer derfor reelt ingen betydning har, kunne kravet om retskendelser og andre kontrolmekanismer generelt ophæves forud for PET's indhentelse af oplysninger fra private personer og virksomheder. Det forestiller vel ingen sig, men problemstillingen antyder, at de kontrolmekanismer, PET i dag er underlagt, bør suppleres med andre former for kontrol.

Justitsministeren anførte i DR Profilen 19. april 2006, at kritikken af lovforslaget til dels var imødekommet ved en forbedring af kontrolsystemet f.eks. idet PET chefen skulle godkende visse indgreb (se lovforslagets punkt 3.4.2.3 om indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder og 4.2.2 om personkendelse). Det bemærkes hertil, at der for så vidt angår efterforskningsindgreb ikke er tale om nogen ændring ifht. gældende regler, og at der under alle omstændigheder ikke er tale om uafhængig kontrol, når en myndighedschef godkender sine medarbejderes forslag. Uafhængighed kontrol af PET forudsætter, at kontrolanten er uafhængig af PET, hvilket PET's chef dårligt kan siges at være.

Jeg vil ikke her komme nærmere ind på denne problemstilling, da den dækkes af andre under høringen.

¹⁴ Se min henvendelse til Retsudvalget af 26. april 2006 (L 217 bilag 21).

Udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder

(lovforslagets § 2, nr. 1, retsplejelovens § 110 a, stk. 2)

Indledning

I lovforslaget er der foretaget en begrænsning i forhold til de tidligere anbefalinger og lovudkast, idet det nu er gjort til en betingelse, at der skal være "en mere konkret formodning" for, at de oplysninger, som PET ønsker at indhente fra en anden forvaltningsmyndighed, vil have betydning for varetagelsen af de PET's opgaver efter straffelovens kap. 12 og 13 (se lovforslagets afsnit 3.4.2.1).

Kravet om en mere konkret formodning skal ses i lyset af, at almindeligt fortrolige oplysninger kan videregives, når det må antages, at oplysningen vil være "af væsentlig betydning for den modtagende myndigheds virksomhed" (forvaltningslovens § 28, stk. 3). Personlige oplysninger - om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende - er omfattet af skærpede betingelser for videregivelse f.eks. at hensynet til offentlige interesser "klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse" (forvaltningslovens § 28, stk. 2).

Såfremt en forvaltningsmyndigheder ikke finder at kunne udlevere oplysninger til PET efter de almindelige regler, kan editionskendelse afsiges efter retsplejelovens regler. Det forudsætter bl.a. en tilsvarende konkret interesseafvejning fra domstolens side, idet pålæg om edition ikke må meddeles, "såfremt indgrebet står i misforhold til sagens betydning og det tab eller den ulempe, som indgrebet kan antages at medføre" (retsplejelovens § 805, stk. 1).

Selv når bortses fra de mindre alvorlige forbrydelser i kapitel 12 og 13 (jf. ovenfor) kan vægten af hensynet til varetagelsen af PET's opgaver variere betydeligt fra sag til sag bl.a. (lovforslagets afsnit 3.3):

- fordi PET's formål med at indhente oplysninger i praksis kan være at søge "tidlige og spinkle indikationer på en given persons relevans på et af tjenestens efterforskningsområder eller afkræftet". Det kan f.eks. være "bestemte adfærdsmønstre i relation til modtagelse af socialhjælp eller andre offentlige ydelser, herunder sjælden eller manglende afhentelse heraf (i de tilfælde, hvor personligt fremmøde er nødvendigt)". Sådan adfærd vil angiveligt kunne udgøre "indikationer med betydning i en terrormæssig sammenhæng".
- fordi PET's interesse ikke nødvendigvis kan knyttes til "navngiven person, men derimod til en hændelse eller begivenhed. Det kan f.eks. gælde tilfælde, hvor en kilde ikke kan sætte navn på en person, der vurderes at være interessant i en terrormæssig sammenhæng, men ved, at den pågældende har rettet henvendelse til et socialkontor på et givent tidspunkt."
- fordi PET's "efterretningsarbejde ofte har karakter af 'at lægge et puslespil', hvor enkeltoplysninger ikke nødvendigvis har det belastende indhold, som en videregivelse isoleret set vil kræve, men hvor oplysningen, når den sammenkædes med andre oplysninger, kan være helt afgørende i sin betydning for det terrorforebyggende arbejde."

Jeg **konstaterer** på den baggrund, at det faktuelle eller bevismæssige grundlag for PET's indhentelse af personoplysninger vil kunne være endog overordentlig beskedent. Dette forhold illustrerer, hvilket høje sikkerhedsniveau PET opererer på. Justitsministeren anførte således i DR Profilen den 19. april 2006, at PET har en vigtig forebyggende rolle, og at PET derfor skal ind så hurtigt som muligt. Det er beroligende ud fra en sikkerhedsbetragtning, men det rejser spørgsmålet, om grænsen er nået for, hvor tæt PET skal kunne overveje personer, der ikke på anden måde end i de nævnte eksempler har tiltrukket sig PET's interesse.

Udvidelsen af adgangen til at indhente oplysninger

Justitsministeren anfører gerne det generelle argument, at ændringerne i kontrolforanstaltningerne ikke ændrer PET's beføjelser. Det gælder dog ikke i forhold til dette forslag, jf. Justitsministeriets bemærkning i høringsnotatet (L 217 bilag 8):

"Der ... være grund til at fremhæve, at en gennemførelse af den foreslåede bestemmelse i § 110 a, stk. 2, efter Justitsministeriets opfattelse ikke vil føre til, at Politiets Efterretningstjeneste får mulighed for at indhente fortrolige oplysninger i væsentligt videre omfang end efter de gældende regler. Formålet med bestemmelsen er således i stedet navnlig at løse de spørgsmål vedrørende usikkerhedsmomenter og tidsforbrug, som der er peget på i arbejdsgruppens rapport." (Understregning tilføjet).

Jeg foreslår, at det tydeliggøres, at PET's adgang til at indhente fortrolige og personfølsomme oplysninger vil blive udvidet (forslag 4).

Det bemærkes i den forbindelse navnlig, at udvidelsen i praksis kan tage tre former; (i) den manglende interesseafvejning kan i praksis føre til indhentelse af oplysninger, der ikke tidligere blev udleveret, (ii) der er på arbejdsgruppens anbefaling tilvejebragt lovhjemmel til at indhente oplysninger, som ikke er knyttet til på forhånd angivne personer, og (iii) den løbende overvågning ved udveksling af personoplysninger udvides. Det nærmere omfang kan ikke bedømmes på forhånd, men som det fremgår af høringsnotatet er en udvidelse forudset.

Løbende overvågning ved udveksling af oplysninger

PET vil efter lovforslaget "ikke blot kunne indhente allerede foreliggende oplysninger, men også anmode om løbende at modtage oplysninger", f.eks. såfremt:

"... Politiets Efterretningstjeneste har vurderet, at en person er relevant i en efterretningsmæssig sammenhæng, og at tjenesten derfor har behov for – i en kortere eller længere periode – at overvåge den pågældende person med henblik på nærmere at fastlægge vedkommendes opholdssted, aktiviteter, kontakter mv. samt ændringer heri. I disse tilfælde kan der opstå behov for en løbende overførsel af oplysninger fra en myndighed til Politiets Efterretningstjeneste, således at alle nye oplysninger vedrørende den pågældende person fremsendes til Politiets Efterretningstjeneste, efterhånden som de foreligger." (Understregning tilføjet).

Denne for så vidt tidsubegrænset adgang til overvågning gør begrænsninger i anvendelsesområdet for den foreslåede bestemmelse særlig påkrævede.

Forslaget kan anses som en rent praktisk foranstaltning, der ikke udvider PET's beføjelser, idet PET – i stedet for løbende videregivelse på grundlag af en enkeltstående anmodning – løbende kunne fremsætte enkeltstående anmodninger. Denne fortolkning forudsætter imidlertid, at pligten til løbende videregivelse ikke er afhængig af karakteren af de oplysninger, der skal videregives. Det vil videregivelsespligten imidlertid ikke være, fordi den udleverende myndighed ikke skal foretage nogen konkret afvejning inden videregivelsen af oplysninger til PET, jf. nedenfor. Forslaget kan derfor ikke anses som en rent praktisk foranstaltning, som ikke udvider PET's konkrete overvågning

Jeg foreslår, at det overvejes, om muligheden for løbende overvågning som minimum kan tidsbegrænses, f.eks. således at PET alene kan anmode om løbende udveksling af oplysninger i f.eks. 14 dage ad gangen,

hvorefter PET skal foretage en fornyet vurdering af behovet for løbende udveksling. Såfremt den løbende overvågning pågår i mere end f.eks. 8 uger, kan det overvejes at lade domstolene træffe afgørelse efter retsplejelovens almindelige regler (forslag 5).

Retten til at foretage konkrete vurderinger
og
domstolsprøvelsen

Justitsministeren udtalte i DR Profilen 19. april 2006 på et spørgsmål om ændringen af forvaltningsmyndigheds muligheder for at foretage en konkret afvejning:

"Ændringen er alene, at oplysningerne skal udleveres med det samme, PET beder om dem, men det vil fortsat være sådan efter lovforslagets vedtagelse, at hvis f.eks. lægen på et hospital siger: "jamen jeg mener ikke, at PET skal have de oplysninger", jamen så må PET gå til domstolene. Sådan vil det også være fremover."

Andre offentlige myndigheder har imidlertid ikke ret til at sige nægte udlevering, og domstolsprøvelsen kan næppe anses for uanfægtet af ændringen i § 110 a, stk. 2.

Interesseafvejningen

Den forvaltningsmyndighed, der modtager PET's anmodning, vil ikke fremover have ret til at nægte udlevering på baggrund af konkrete afvejninger af hemmeligholdelseshensynet. I lovforslaget anføres bl.a.:

"Det vil være Politiets Efterretningstjeneste, der i forbindelse med indhentelsen af oplysningerne skal vurdere, om betingelsen i § 110 a, stk. 2, er opfyldt." (afsnit 3.4.2.3).

Det samme gælder efter den parallelle bestemmelse i udlændingelovens § 45 a om, at udlændingemyndighederne mv. kan videregive oplysninger til efterretningstjenesterne, i det omfang videregivelsen kan have betydning for efterretningstjenesternes varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver.

Terrorgrupper og kommunikasjon

Af Thomas Hegghammer, forsker, Forsvarets forskningsinstitutt, Norge

Forskningsprosjektet "Terrorisme og asymmetrisk krigføring" (TERRA)

Dette bakgrunnsdokumentet er laget for Det danske folketings rettsutvalg i forbindelse med den åpne høringen om terrorbekjempelse den 10. mai 2006. Dokumentet vil presentere betraktninger om terrorgruppers bruk av kommunikasjonsmidler, og vil inngå i en debatt om hvilke midler og metoder politi og etterretning skal ha tilgang til i sitt antiterrorarbeid. Spørsmålet om hvordan terrorister kommuniserer har særskilt relevans i dag fordi de siste årenes store terroraksjoner i Europa har endret trusselbildet og fordi teknologiutviklingen har introdusert en rekke nye kommunikasjonsmidler som mobiltelefoner og Internett.

Forfatteren er tilknyttet det norske Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), en etat underlagt Forsvarsdepartementet og bemannet av sivilt ansatte forskere. Samfunnsvitere ved FFI har forsket på terrorisme siden 1999 gjennom en serie prosjekter kjent som TERRA-prosjektene. Dagens TERRA-prosjekt fokuserer på transnasjonale radikale islamistbevegelser, og drives av fire fulltidsforskere under ledelse av Dr. Brynjar Lia. Prosjektet driver akademisk virksomhet og har ingen direkte beskjeftigelse med politisk eller etterretningsarbeid. Forskingen er basert utelukkende på ugraderte kilder og publiseres offentlig (se www.ffi.no/TERRA). FFIs terrorismeforskningsmiljø er internasjonalt anerkjent, særlig for sin forskning på radikal islamisme på Internett (Lia and Hegghammer 2004; Lia 2005).

Innledningsvis er det viktig å understreke to viktige begrensninger i FFI-miljøets kompetanse. For det første har vi lite kunnskap om den taktiske dimensjonen i politiets antiterrorarbeid. Vi er ikke involvert i etterforskninger eller etterretningsarbeid på noe nivå, så vår kjennskap til terroristers kommunikasjonsmønstre er ikke spesielt detaljert. For det andre driver vi først og fremst med sosiologisk og historisk informerte analyser av terroraktørene, ikke med utvikling av teknologi eller antiterrormetoder.

Jeg skal derfor vike litt fra de spesifikke spørsmålene jeg er bedt om å besvare, og komme med noen relaterte betraktninger basert på FFIs forskning. Jeg vil frembringe tre hovedpoenger. For det første: Begrepet "terrorist" rommer et bredt spekter aktører med svært ulike kommunikasjonsmønstre, noe som utgjør en stor juridisk og etterretningsmessig utfordring. For det andre: Internett har åpnet enorme nye kommunikasjons- og propagandamuligheter for radikale aktører, men sosial kontakt og interaksjon er fortsatt svært viktig både i radikaliseringsprosessen og i den operasjonelle fasen. For det tredje: Avansert kommunikasjons- og overvåkingsteknologi tidligere forbeholdt stater blir gradvis mer tilgjengelig på det private markedet.

Ulike "terrorister" – ulike kommunikasjonsmønstre

De største problemene for tenkningen rundt terroristers bruk av kommunikasjon knytter seg til selve begrepet "terrorist". For det første rommer begrepet terrorist et bredt spekter aktører med ofte svært forskjellige funksjoner. For det andre finnes det svært mange ulike grader involvering i terrorismeaktiviteter. Disse ulike funksjonene og involveringsgradene medfører svært forskjellige kommunikasjonsmønstre og -behov. Enkelte kommunikasjonsmidler vil være viktigere enn andre på de ulike stadiene eller områdene av den radikale politiske virksomheten. Disse ulikhetene må tas i betraktning ved utforming av antiterrorpolitikk.

Den ideologiske orienteringen til en terroristgruppe legger svært viktige føringer for gruppens atferd. For eksempel har høyrextreme terrorister helt andre mål, handlingsmønstre og intern kultur enn

venstreekstremer grupper. Man kan derfor anta at ulike terroristgrupper også har ulike kommunikasjonsmønstre. De tre viktigste variablene som avgjør kommunikasjonsmønsteret er 1) graden av internasjonale koplinger, 2) typen foretrukne aksjonsformer og 3) de generelle sosialiseringsmønstrene. Disse vil variere sterkt mellom høyre- og venstreekstremister, etnisk-separatistiske terrorister, ensaksgrupper (f eks militante abortmotstandere), og militante islamister. Det er også nyttig å skille mellom tre ulike hovedtyper islamistgrupper: sosio-revolusjonære islamister (som kjemper om statsmakt mot et lokalt regime), nasjonalistisk-separatistiske islamister (som kjemper om et spesifikt territorium mot en okkupasjonsmakt eller en sentralregjering), og globale jihadister (som kjemper mot USA og vesten).

Videre er slik at det løse begrepet "terrorismevirksomhet" er i realiteten et variert sett av aktiviteter som spenner fra rekruttering og pengeinnsamling til anskaffelse av sprengstoff og utførelse av en aksjon. I et militant miljø vil ulike personer derfor har ulike roller og funksjoner. De mest kritiske - og mest illegale - funksjonene vil være best skjermet og vanskeligst å oppdage. Selv i den helt spisse enden av en terroraksjon, altså den operative cellen, er det klart definerte roller og funksjoner. FFI-forskeren Petter Nesser har identifisert generiske rollemønstre i terrorceller i Europa (Nesser 2006). Nesser beskriver fire hovedtyper roller:

- The "Entrepreneur" – drives av ideologi/politikk, karismatisk, kommuniserer med ledere på høyere nivå
- The "Protegé" – drives av ideologi/politikk, entreprenørens høyre hånd, har ofte tekniske kunnskaper
- The "Misfits" – drives av personlige problemer/sosial eksklusjon, har gjerne en kriminell fortid, utfører farlige oppdrag som f eks å skaffe sprengstoff
- The "Drifters" – påvirket av venner, utfører ulike funksjoner.

Dette betyr at kommunikasjonsmønsteret og -behovet i militante miljøer vil variere mye fra miljø til miljø og fra person til person, noe som igjen har konsekvenser for effektiviteten av de ulike antiterrormidler som staten måtte disponere.

En ytterligere utfordring er at det finnes ulike grader av involvering i terrorisme, samt at personer beveger seg gradvis inn i terrorvirksomhet. De fleste som utfører terrorhandlinger har imidlertid gått gjennom en prosess med flere faser:

- *Åpningsfasen* – når en persons reseptivitet for propaganda og rekruttering øker, ofte som resultat av en gradvis økende sosial eller politisk frustrasjon, eller en endring i livssituasjonen (personlig krise, overgang fra skole til arbeidsmarked etc)
- *Radikaliseringsfasen* – når en persons politiske standpunkter blir mer ekstreme, ofte gjennom eksponering for propaganda og gruppedynamikker
- *Rekrutteringsfasen* – når en person utvikler personlige relasjoner med individer og miljøer involvert i planlegging av eller støtte til terrorisme. Man kan skille mellom "top-down", "bottom-up" og "horisontal" rekruttering.
- *Organisasjonsfasen* – når en person er direkte involvert i planlegging av eller støtte til terrorisme. Graden av formell organisering trenger ikke være spesielt høy.
- *Den operative fasen* – når en person har en nøkkelrolle i koordineringen eller utførelsen av en terroraksjon

Det må understrekes at dette kun er analytiske kategorier. Ikke alle individer går gjennom samtlige faser; Ofte flyter fasene over i hverandre.

Denne nyanseringen er relevant fordi kommunikasjonsmønsteret endrer seg og blir mer skjermet jo nærmere utøvelsesfasen en person befinner seg. For eksempel vil en person i radikaliseringsfasen vil ofte tilbringe mye tid på Internett og vil skrive fritt om sine gradvis mer radikale politiske synspunkter.

Derimot vil en person i organisasjonsfasen være svært varsom i sin bruk av internett og andre elektroniske kommunikasjonsmidler, og vil foretrekke fysiske møter i private leiligheter.

Det sentrale dilemmaet her er at den fasen hvor internettovervåkning er mest fruktbar (radikaliseringsfasen) er også den juridisk mest problematiske, ettersom personene det dreier seg om ikke har gjort noe straffbart. Når personene beveger seg mot terrorvirksomhet, blir de lettere (juridisk sett) å overvåke, men de reduserer samtidig sin eksponering på internett og telefon.

Radikale islamisters bruk av Internett

Radikale islamistgrupper har brukt Internett siden midten av 1990-tallet, men de siste fem årene har omfanget av denne bruken vokst eksponensielt. Denne veksten kan forklares av tre strukturelle faktorer: økningen i Internettets båndbredde og bruksområder, den økte tilgangen på IT og Internett i Den muslimske verden, samt jihadistenes tap i 2001 av et fysisk møtested i al-Qaidas treningsleirer i Afghanistan. I dag er Internett en helt sentral dimensjon av fenomenet militant islamisme. Internett utgjør en global, rask og billig kommunikasjonsplattform som egner seg spesielt godt for den såkalte globale jihadistbevegelsen

Før terrorangrepene 11. september 2001 ble Internett brukt mer direkte og åpenlyst til terrorismerelatert virksomhet som pengeinnsamling og rekruttering. Idag har antiterroriltak og økt overvåkning gjort det vanskeligere å bruke Internett til denne typen virksomhet. Det er bred enighet i terrorismeforskningsmiljøer at Internett brukes primært til propaganda- og informasjonrelatert virksomhet, og i mindre grad til taktisk kommunikasjon eller planlegging av terroraksjoner (Lia 2005). Mye tyder på at militante islamister har gått bort fra å bruke epost i operasjonell sammenheng, sannsynligvis som en konsekvens av negative erfaringer med overvåkning og arrestasjoner.

Internettets nytte for militante islamister kan deles opp i primære og sekundære funksjoner:

Primære funksjoner:

- Kanal for distribusjon av informasjon fra aktive militante og radikale religiøse lærde til sympatisører og potensielle rekrutter
- Møtested for religiøs, politisk og strategisk debatt mellom sympatisører
- Bibliotek for radikal ideologisk litteratur og audiovisuelt materiale
- Database for teknisk-taktisk informasjon om terrorisme- og geriljavirksomhet
- Sekundære funksjoner:
- Kilde til informasjon om "fienden"
- Plattform for cyberterrorisme eller "e-jihad"

Som sagt er det vanskelig for forskere som baserer seg på åpne kilder å bedømme i hvilken grad Internett fortsatt brukes av terrorister som kommunikasjonsmiddel i operasjonelle sammenhenger. Det har tidvis kommet spekulasjoner om at Internett rommer visse smutthull som muliggjør taktisk kommunikasjon.

En ofte nevnt utfordring er såkalt Internett-basert telefoni eller IP-telefoni, som sies å være langt vanskeligere å overvåke enn analog telefontrafikk, fordi IP-telefoni innebærer en form for kryptering.

En annen spekulasjon knytter seg til bruken av steganografi, som innebærer å inkorporere hemmelige meldinger i bilde- eller lydfiler. Slike filer kan deretter legges ut på tilsynelatende urelaterte internettsider for så å lastes ned og dekodes av mottaker. Etter det vi kjenner til, finnes det ikke tilstrekkelig grunnlag i åpne kilder for å hevde at på at steganografi brukes i utstrakt grad av militante islamister. Det finnes imidlertid mange indikasjoner på at noen grupper har eksperimentert med krypteringsprogrammer. For eksempel la en irakisk motstandsgruppe ut et krypteringsprogram til nedlastning på sine hjemmesider i 2003.

Man har også sett bruk av helt enkle koder i forbindelse med fildistribuering på diskusjonsforumer. For eksempel legger man ut to bruddstykker av en link, sammen med en gåte (f.eks. "det motsatte av svart") skrevet på arabisk. Den smarte leser vil da sette ordet "white" med latinske bokstaver mellom de to halvdelene og får dermed en fungerende link. Dette trikset ble sannsynligvis utviklet for å lure dataprogrammer som automatisk ødelegger eksterne linker fra slike nettsteder.

En annet smutthull som har vært utnyttet i operasjonell sammenheng er det som kalles "virtual dead drop". Det innebærer at man bruker "kladd/utkast"-folderen i en epostkonto (Hotmail, Yahoo e.l.) til å legge igjen meldinger til andre personer som kjenner passordet til den samme kontoen. På den måten blir meldingen aldri egentlig sendt som epost, men innholdet er tilgjengelig for andre med passord. Denne metoden skal blant annet ha blitt brukt av personene som gjennomførte Madrid-aksjonen 11. mars 2004. Denne typen kommunikasjon er antakeligvis langt vanskeligere å spore. Et "virtual dead drop" innebærer imidlertid kommunikasjon mellom en datamaskin og en server, og skal således ikke være teoretisk umulig å spore.

Internettets åpenbart sentrale rolle i indoktrinering og radikaliseringsprosessen har fått mange til å beskrive Cyberspace som jihadistenes nye Afghanistan, dvs et møtested hvor rekrutter fra hele verden kan bygge nettverk, radikaliseres og opplæres. Selv om dette til en viss grad er riktig, er det viktig å understreke at virtuell sosialisering og opplæring ikke kan erstatte menneskelig kontakt og fysisk trening. Menneskelig kontakt er fortsatt en svært viktig faktor i radikaliseringsprosessen. Fysisk trening, våpenerfaring og eksponering for vold er fortsatt helt sentralt i operasjonaliseringen av motiverte rekrutter.

Privatisering av kommunikasjons- og overvåkningsteknologi

Den raske utviklingen innen IT og teknologi har ikke bare bidratt til å introdusere banebrytende nye teknologier, men har også utvidet tilgangen til eksisterende kommunikasjonsutstyr. Avansert kommunikasjons- og overvåkningsteknologi som tidligere var forbeholdt politi og etterretningstjenester, er nå i økende grad tilgjengelig på det åpne og det svarte marked (Lia 2005). Butikker som den norske *Spyshop* selger sofistikert utstyr for ulike typer avlytting og overvåkning. Faktisk er det slik at private aktører idag har tilgang på utstyr som politi i mange land ikke kan bruke (av juridiske eller budsjettmessige grunner). Denne typen utstyr brukes allerede av privatetterforskere og vinningskriminelle.

Denne utviklingen har utvilsomt potensiale til å øke terrorgruppers kapasitet til rekognosering, intern kommunikasjon og kontraetterretning. Foreløpig er det relativt få indikasjoner i åpne kilder på at terrorgrupper i Europa har benyttet slikt utstyr i spesielt stort omfang. Man har funnet nattkikkerter og annet avansert militært utstyr hos terrorgrupper i områder utenfor Europa, som for eksempel i Irak og Saudi Arabia, men vi vet lite om bruken av denne typen utstyr blant terrorgrupper i Europa.

Teknologiutviklingens påvirkning på maktforholdet mellom statlige og ikke-statlige aktører er en velkjent dynamikk i historievitenskapene. I perioder har teknologi gitt stater mye makt, i andre perioder har utviklingen forskjøvet maktforholdet i de ikke-statlige aktørers favør. Utviklingen av Internett og IP-telefoni samt demokratiseringen av avansert overvåkningsteknologi kan sees på som deler av en slik maktforskyvning. Mye tyder på at denne generelle utviklingen vil fortsette på kort og middels lang sikt. Dette innebærer store utfordringer for bekjempelsen av terrorisme.

Lia, B. (2005). "Al-Qaeda online: understanding jihadist internet infrastructure." *Jane's Intelligence Review* 17(12).

Lia, B. (2005). *Globalisation and the future of terrorism : patterns and predictions*. London ; New York, Routledge.

Lia, B. and T. Hegghammer (2004). "Jihadi Strategic Studies: The Alleged Policy Study Preceding the Madrid Bombings." *Studies in Conflict and Terrorism* 27(5): 355-375.

Nesser, P. (2006). Profiles of Jihadist Terrorists in Europe. *A Future for the Young, Options for Helping Middle Eastern Youth Escape the Trap of Radicalization*. C. Bernard. Washington DC, RAND: 31-49.

Betragtninger over antiterror-lovgivningens betydning for telebranchen

Af Ib Tholstrup

Indledning

Telebranchen har et velfungerende samarbejde med politiet, hvor oplysninger og ydelser leveres baseret på retsplejelovens regler. Det oprindelige udgangspunkt var indgreb i meddelelshemmeligheden i form af aflytningsfaciliteter for almindelige telefonsamtaler og dertil knyttet fremadrettet teleoplysning om hvilke telefonnumre kunden ringer til. Pligten til at indrette centraler til aflytning blev i 1997 udvidet til mobiltelefoni.

Den teknologiske udvikling har betydet, at historiske teleoplysninger også kan gøres tilgængelige for politiet. Det drejer sig om oplysninger, der genereres og opbevares i forbindelse med tjenesteforvaltningen. Eksempler er såkaldte opkaldslistes, som efter digitaliseringen af telenettet i løbet af 1990'erne opbevares af regningshensyn. Endvidere udleveres abonnentoplysninger i form af hemmelige numre, IP-adresser mv. i det omfang disse oplysninger findes registreret.

Men bortset fra aflytningsmulighed for telefonsamtaler har der ikke hidtil været pligt til at levere ydelser og oplysninger, der ikke i forvejen eksisterer og registreres af forretningsmæssige årsager. Dermed har hjælpen til politiet helt naturligt fulgt med den teknologiske udvikling. Men teleområdet udvikler sig hurtigt og uden respekt af landegrænser. Det er derfor varierende oplysninger, der kan leveres af udbydere, og der eksisterer for brugerne altid mulighed for at benytte telenettet på en sådan måde, at de af politiet ønskede oplysninger ikke kan leveres, eller at de er uden efterforskningsmæssig værdi. Der vil således altid være "huller" i forhold til politiets ønsker om oplysninger. Det gælder især med den meget differentierede teleudvikling, hvor kunder i stigende grad betjener sig af egne ressourcer til mails og IP-telefoni, uden at en udbyder er involveret i disse ydelser.

Samtidigt med at udbydere har kunnet levere stadig flere oplysninger til politiet, indebærer vor frie kommunikationskultur således, at stadig flere anvendelser ikke observeres af udbydere.

Når antiterrorlovgivningen vil øge udbydernes pligter, må det ske i respekt af en samlet proportionalitet. Og frem for alt må disse pligters udformning hvile på konsistente principper.

Teleudbydere må ikke forpligtes ud over deres rolle som teleudbydere.

Telenet bygges til kunderne og samfundets behov for kommunikation. Både af økonomiske og principielle årsager må politiets krav tilpasses produktionsforholdene. Ellers vil vi med den ene hånd bygge telenet indrettet til politiets ønsker, og med den anden hånd tillade kommunikationsformer, der ikke kan spores eller aflyttes.

Udviklingen af logningsbekendtgørelsen er et godt eksempel. Det oprindelige idegrundlag var, at teleudbydere skulle undlade at slette oplysninger, som kunne være af interesse for politiet. Reglerne om databeskyttelse af personoplysninger inden for elektronisk kommunikation fra et direktiv udstedt i 1997 betød nemlig, at sådanne data alene må opbevares ud fra en forretningsmæssig begrundelse (regninger).

Hidtidige udkast til logningsbekendtgørelse har ikke respekteret dette udgangspunkt, men i stedet taget afsæt i politiets ønsker om oplysninger uden hensyn til produktionsforholdene. Man har f. eks. ønsket, at internetudbydere skulle registrere besøgte hjemmesider. Det svarer billedlig talt til, at postvæsenet skulle åbne brevene og registrere hvem brevene egentlig var stilet til mv. Eller det svarer til, at vejmyndighederne skulle registrere de biler, der kører på vejene. For internetudbydere er slet ikke involveret i www-anvendelsen, som er en applikation dannet uden på nettet i et samspil mellem servere, tilsluttet dette.

Det er klart, at et sådant krav fører til store omkostninger til overvågning af trafikken. Branchen har skønnet et beløb på 2 mia. kr. til etablering med dagens trafikmængder, som i øvrigt vokser 50-80 % pr. år.

Det er især betænkeligt, at alene teleudbydere skal logge for e-mail, som kun er en applikation over det åbne internet. Branchen finder det uacceptabelt og helt uden sammenhæng med formålet, at andre end teleudbydere ikke skal logge for sådanne applikationer. Hvis en anden virksomhed udbyder en helt tilsvarende tjeneste, skal den efter foreliggende oplæg ikke gennemføre en logning. OFIRs mailtjeneste skal således kun logge, hvis selskabet ejes af en televirksomhed, der udbyder teletjenester i DK. Logningskravet kan ikke sagligt begrundes ud fra ejerforholdet til tjenesten, men alene på tjenestens natur. Branchen opfordrer Folketinget til snarest at rette dette forhold, så man enten forpligter alle udbudte mail-tjenester uanset ejerforhold eller ingen.

Teleudbydere skal ikke udføre efterforskning for politiet.

Private skal ikke pålægges politimæssige opgaver. Udbydere leverer eksempelvis aflytningsmulighed. Men det er politiet, der lytter og tolker det aflyttede, og det er politiet, som har båndoptagerne.

Det har i drøftelserne om handlingsplanen været fremført, at udbydere skulle sortere i datastrømmen fra en data-aflytning med henblik på at udtrække netop de data, som politiet efterspørger og har kendelse for. Dette kan indebære, at selskaberne skal overvåge og fortolke indholdet ud over de data, der behandles af udbydernes tjenester. Det svarer til, at postvæsenet skal åbne brevene og tolke meddelelsens art mv. med henblik på videregivelse af disse oplysninger til politiet. Vi frasorterer jo heller ikke i dag samtaler for en telefonaflytning, hvor den mistænkte ikke er den ene part. Sorteringen bliver nu teleudbydere ansvar og kvaliteten heraf et produkt af dennes kompetence og udstyr til denne virksomhedsfremmede politimæssige operation.

Branchen efterlyser derfor en klar tilkendegivelse af, at hidtil gældende principper, hvorefter politiet selv må gennemgå aflytningsindholdet, skal fastholdes. Det er da også hidtidig praksis for danske dataaflytninger og almindelig international praksis. Det er også i dansk retspleje et fast princip at ingen andre end politiet efterforsker.

Det har også været fremført, at mobilsekskaberne kan skabe provokeret trafik, hvorved stedfæstelse af en mobiltelefon kan foretages, blot den er tændt, - selv om den ikke benyttes af kunden til kommunikation. Det kan bl.a. ske med såkaldte tavse SMS'er. Også denne efterforskningsopgave må efter branchens opfattelse gennemføres af politiet som en politimæssig opgave, - også fordi positionsudpegning med tavse SMS'er ikke kan ske uden risiko for, at kunden kan afsløre dette med mobilflash eller andet simpelt udstyr. Kun politiet kan evaluere denne risiko i konkrete sager.

Diskussionen om tavse SMS'er er affødt af handlingsplanens pkt. 30, som forudsætter, at mobiltelefoner kan stedfæstes i nettene på masteniveau, selv om de ikke anvendes til kommunikation. Det er klart forklaret, da mobiltelefoner alene stedfæstes til ofte større områder, og mastepositioner registreres først, når mobiltelefonen skal kommunikere.

Det blev i regeringens handlingsplan udtalt, at pkt. 30 skulle gennemføres efter fornøden teknisk afklaring. En sådan er ikke sket med inddragelse af branchen. Lovpakken har alligevel medtaget et krav om teleoplysning – endog med krav om videregivelse af oplysning om telefonens afstand fra masten, som ikke er omtalt i handlingsplanen. Branchen kan ikke se brugbare løsninger for dette generelle afstands-krav, som også er udtryk for en fejlplafattelse af, hvad der er muligt.

Kravene skal være gennemførlige og klart defineret i teleloven

Retsplejelovens begreber på teleområdet er anvendelsesorienterede, og de kan ikke i alle tilfælde oversættes entydigt til telebranchens anvendte teknikker. Når lovgivningen nu mere direkte forpligter tele-selskaberne til bestemte ydelser til politiet, må disse ydelser defineres i teleselskabernes eget univers, dvs. i telelovgivningen. Der må ved indførelse af nye krav samtidigt ske en fuld belysning af økonomiske virkninger og effekter for brugere og teleudbydere.

Branchen er derfor enig i, at kravet om indretning af telesystemerne til logning for politiet skal fremgå af teleloven. Men det bør først ske, når kravene kan analyseres og beskrives. Derfor er vi glade for, at regeringen tog logningskravet ud af forslaget til revision af teleloven. Vi tager det som udtryk for, at regeringen er enig i, at særlige krav til støtte for politiet ikke kan gennemføres uden klarhed over kravene og deres konsekvenser. Vi ser derfor frem til, at de forhold, der tidligere er omtalt vedr. f. eks. teleobservation, vil blive klarlagt inden lovens vedtagelse.

Følg internationale regler og principper

Telebranchen er international. Kunderne er ofte internationale. Det er almindelig erkendt at bekæmpelse af terrorisme kræver en samstemt international indsats, hvis det skal have effekt. Vi forstår derfor ikke ønsket om dansk enegang med helt særlige krav til teleudbydere i Danmark.

Der er netop vedtaget et EU-direktiv om logning på teleområdet. Det er klart, at et ensartet grundlag i EU vil gøre redskabet mere effektivt for politiet, da huller via smutveje over landegrænser kan lukkes. Det er også klart, at logning på et ensartet grundlag er den eneste metode, som kan sikre omkostningseffektive løsninger fra de store internationale leverandører, der præger teleindustrien.

Vi forstår derfor især ikke de danske ambitioner om at gennemføre udmøntningen år før alle andre lande. 16 lande, herunder Sverige, Tyskland, UK og Finland, har betinget sig, at logning på væsentlige områder først skal være klar i lovgivningen i 2009. Vi ser ingen tegn på, at disse lande vil fremskynde processen.

Vi forstår heller ikke de danske ambitioner om at gå længere end direktivet for så vidt angår logning af internetoplysninger. Logningsdirektivet indeholder således ikke krav om logning af kundernes almene færden på Internettet.

Der er med de særlige danske ambitioner en overhængende risiko for fejlinvesteringer og ineffektivitet, når vi en dag står med en europæisk norm for logning baseret på direktivet. Telekommunikation er yderst kompliceret, og det fungerer alene på grundlag af en stram disciplin i opbygningen og maksimal udnyttelse af standarder. Der er utallige eksempler på, at en national enegang med ambitionen om at være fremmest i udviklingen ender som en belastning for telebranchen i det pågældende land. Ikke fordi ideen ikke var god, men det var bare ikke den vej, branchen til slut udviklede sig.

Kompensation for opgaver, der alene udføres for politiet

Telebranchen hjælper gerne politiet inden for rimelige rammer. I takt med stadig stigende krav til investering i funktioner, der alene etableres af hensyn til politiet, bør kompensation komme på tale. EU-kommissionen har i forbindelse med logningsdirektivet tilkendegivet, at det ikke vil være i strid med statsstøttereglerne, hvis særlige investeringer til støtte for politiet dækkes af staten.

Telelovsforslaget kræver aflytningsmulighed for IP-taletelefonitjenester og datatjenester. Branchen har skønnet behov for investeringer på 50-100 mio. kr. til opfyldelse af disse krav, hvis der bliver mulighed for at undtage tjenester, hvor kravet er vanskeligt at gennemføre i eksisterende systemer. Danmark er også på dette område helt i front. Et tilsvarende krav forberedes i USA under CALEA-loven (Communications Assistance for Law Enforcement Act). Et udestående punkt i USA er netop kompensationsreglerne, som forudsat i denne lov.

Regeringens handlingsplan kan afføde yderligere omkostninger til sikring af dansk kontaktpunkt for udbyderne, hurtig levering af friske data, fælles formater og sikker elektronisk overførsel til politiet mv.

Der ses derfor en sammenhæng mellem de meget vidtgående danske krav og den ligeledes unikke impli- citte forudsætning om, at branchen og brugerne selv skal dække alle investeringsomkostninger.

Selvsagt vil den manglende finansiering fra statens side hæmme den danske sektors konkurrenceevne, når danske ydelser søges afsat i udlandet. Her mødes nemlig konkurrenter, som aldrig har set så vidtgående krav, og som måske endog har modtaget statsmidler til udvikling af faciliteter til politiet. Til overflod kan de færre krav i udlandet endog medføre yderligere omkostning til tilpasning af funktioner til de lavere udenlandske krav, når danske ydelser udstrækkes til udlandet. På logningsområdet kan der f.eks. være data, som skal gemmes under danske regler, men ikke må gemmes under udenlandske regler. Det besværer naturligvis - evt. umuliggør – samproduktion og globaliserede ydelser.

Branchen finder derfor, at der må fastsættes principielle grænser for de omkostninger, branchen og danske brugere selv skal bære, f.eks. med udgangspunkt i den internationale norm herfor.

Sammenhæng i retsplejelovens kriterier for indgreb

De hidtidige regler for politiets adgang til informationer og aflytning efter retsplejeloven er udviklet med den almindelige telefonitjeneste som forbillede. Eksempelvis betragtes aflytning af samtaler dermed som et større indgreb over for borgeren end udlevering af et hemmeligt telefonnummer for nu at tage to yderpunkter.

Paradigmet fra telefoni kan ikke umiddelbart overføres til andre tjenester. Frem for indgrebets natur bør virkningen over for borgeren derfor lægges til grund for retsreglerne.

Branchen har fra sidelinjen fulgt debatten om aflytning af person frem for aflytning af en udpeget telefon. Der gemmer sig imidlertid lige så fundamentale problemstillinger i andre forhold i lovforslagene pga. udvidelserne til Internet.

Eksempelvis vil aflytning af bredbånd ofte omfatte flere brugere, idet det er almindeligt, at flere husstande deles om en bredbåndsforbindelse til en udbyder. Dette forhold har været meget omdiskuteret i forbindelse med forberedelsen af tilsvarende amerikanske regler. Men det er uomtalt i den danske lovudmøntning.

Et andet eksempel er udlevering af oplysninger om kunder bag en IP-adresse. IP-adressen er en teknisk tilslutningsidentitet, som bruges til trafikafvikling på Internet. Politiet kan have behov for sådanne oplysninger, hvis de f.eks. fra andre landes politimyndigheder har fået udleveret lister over danske IP-adresser, der er anvendt ved kontakt til en bestemt ydelse med tilknytning til terror, børneporno eller svindel.

IP-adresser kan være fast tilknyttet en kunde eller dynamiske, hvorved kunden tildeles en IP-adresse ved hver ny adgang til nettet. Som lovforslagene er udformet, kan politiet umiddelbart efter teleloven få udleveret identiteter knyttet til faste IP-adresser. Man har her sammenlignet med telefonnumre. Men for dynamiske IP-adresser kræver udlevering et indgreb efter retsplejelovens regler for adgang til loggede teleoplysninger. Kun kunder med brug af dynamisk IP-adresse er således beskyttet af retsplejeloven. Dette til trods for, at typen af adresse ikke spiller nogen væsentlig rolle for brugerne, og de færreste ved, om de bruger det ene eller det andet tekniske setup ved surfing på nettet.

Et tredje eksempel er, at lokaliseringsdata (mobilmaster som er benyttet) ikke i dag omfatter oplysning om afstand mellem mobiltelefonen og masten. Hvis teleudbyderne som følge af den foreslåede definition af teleobservation forpligtes til at investere i udstyr, som generelt (og ikke kun i enkeltstående situationer) registrerer afstanden fra masten til mobiltelefonen (hvis sådant udstyr overhovedet findes), får politiet via kendelse om teleobservation adgang til oplysninger, som kan stedfæste en persons færden så præcist, at den kan relateres til en bolig eller andre husrum. Det kan derfor undre, hvorfor der ved indgreb i form af teleobservation kun skal opfyldes kriminalitetskrav svarende til retsplejelovens § 791a, stk. 2 og ikke de strengere kriminalitetskrav i retsplejelovens § 791a, stk. 3.

Endelig er et fjerde eksempel, hvorfor loggede historiske lokaliseringsdata, som skal logges efter den kommende logningsbekendtgørelse, skal udleveres efter kendelse om edition – det vil sige uden at visse nærmere bestemte kriminalitetskrav mv. skal være opfyldt –, når fremadrettede lokaliseringsdata efter det aktuelle lovforslag skal udleveres efter kendelse om teleobservation med deraf følgende strengere kriminalitetskrav.

Afsluttende bemærkninger

Telebranchen driver store komplicerede net, som er af vital betydning for det danske samfund. Det er en daglig udfordring at sikre sammenhæng og udvikling af nettene og deres ydelser. Succesen beror i høj grad på brugen af internationale standarder og anerkendte internationale metoder.

Branchen er selvsagt indstillet på at hjælpe politiet med deres samfundsopgave. Men fastsættelsen af krav må tage udgangspunkt i virkeligheden og ikke kun være nye krav til denne. Som ved alle komplicerede opgaver afhænger succesen af udpegning af fundamentale principper som ledetråde for de mange detailspørgsmål. Der er i dette notat peget på behovet herfor på væsentlige områder, hvor lovforslag i medfør af de to anti-terrorpakker - fra 2002 og den aktuelle - ikke er tilstrækkelig tydelig.

Branchen hjælper gerne med afklaring af udeståender i de nu fremlagte lovforslag, og udsondring af de principper, som fremover bør lægges til grund for samarbejdet mellem politiet og branchen. En erfaring kan vi dog allerede drage. Det er nødvendigt med en fortsat løbende dialog med politiet om den mere overordnede udvikling, dens muligheder og dens begrænsninger

Mindre frihed. Mindre frygt. Terrorpakkens betydning for borgerne

Af Tanja Krabbe

Digital Rights har i sit høringssvar til "terrorpakken 2"¹⁵ peget på en række alvorlige problemer, der vedrører hver enkelt borger i Danmark. Her redegøres for, at forslaget omfatter markante nye overvågnings tiltag og udvidede beføjelser til politi og efterretningsvæsen, som vil ændre balancen mellem hensynet til borgerne og hensynet til staten. En ændret balance, der leder tanken hen på et overvågningsfund. Overvågning kan være indgribende for den enkelte og kan ændre grundlæggende ved det danske samfund. Det betyder, at terrorpakken ændrer retstilstanden, også for uskyldige borgere og almindelige forbrugere. Hvis forslaget vedtages, vil det have konkret betydning i hverdagen og for vores fremtidige levevis.

Terrorpakken har til formål at gennemføre dele af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse. Mens initiativerne utvivlsomt giver politi og efterretningsvæsen øgede beføjelser, er det imidlertid et åbent spørgsmål, om de har den rette karakter til reelt at hindre terror. Man kan også spørge, om initiativerne beskytter borgerne mod det, som terrorister på sigt ønsker at opnå med deres angreb.

Hvordan ændrer terrorpakken retstilstanden for borgerne?

To initiativer har i særlig grad betydning for den enkelte borger: Mere magt til PET og mere tv-overvågning. Samtidig skal lovforslaget ses i sammenhæng med den første terrorpakke fra 2002, der indførte øget overvågning af borgernes kommunikation via telefon og Internet.

1. Mere magt til PET: lettere adgang til oplysninger om borgerne

Det foreslås at give PET adgang til at indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder i det omfang, oplysningerne kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver¹⁶. PET kan indhente alle slags oplysninger, som *kan* have betydning for tjenestens opgaver. Det vurderes¹⁷, at de oplysninger, som PET vil kunne indhente, ofte må forventes at have et "ikke ubetydeligt omfang".

Forslag om øget adgang for PET til oplysninger hos andre myndigheder har da også særlige dimensioner i Danmark, hvor offentlige registre indeholder meget omfattende information om borgernes private forhold: indkomstforhold, offentlige ydelser (kontanthjælp, sygedagpenge, SU, aktivering m.v.) flere år tilbage i tiden, helbredsoplysninger, information om en række private forhold såsom børn, skilsmisse m.v., lån af bøger på biblioteket og så videre.

Ifølge forslaget skal PET vurdere, om betingelserne for at indhente oplysninger er opfyldt. I dag skal lægen eller psykologen overveje, om udlevering af oplysninger (fx om behandling for en depression) giver problemer i forhold til tavshedspligten. Det nye er, at der ikke skal tages sådanne hensyn. Kun hvis lægen bryder loven og nægter at udlevere oplysningerne, skal PET via en domstol for at få oplysningerne¹⁸.

15 Lovforslag L 217 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.)

16 Der skal dog være tale om oplysninger, der vedrører forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13

17 Embedsmandsrapporten af 3. november 2005 om 49 forslag til "Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror"

18 Der henvises i forslagets bemærkninger til princippet i forvaltningslovens § 32, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen den pågældendes opgaver. Det er vanskeligt at forestille sig, hvordan forvaltningslovens § 32 kan have selvstændig betydning, såfremt for-

PET kan søge oplysninger uden at have en konkret mistanke mod en borger. PET kan lede efter bestemte mønstre, fx om hvem der har lånt udvalgte bøger på biblioteket eller har modtaget særlige offentlige ydelser.

Betydningen af dette forslag for almindelige borgere er, at enhver risikerer at komme i overvågningens søgelys. Mange og detaljerede oplysninger om borgerne vil flyde rundt mellem forskellige instanser, og risikoen for misbrug eller uheld forstærkes.

Det er blevet fremført, at betænkeligheder ved at give PET de udvidede beføjelser kan imødegås med kontrol via Wamberg-udvalget¹⁹. Udvalgets kontrol er nødvendig, men ikke tilstrækkelig. Det skyldes bl.a. udvalgets begrænsede funktion, at der ikke er offentlig adgang til information om udvalgets arbejde, ligesom der ikke foreligger statistik om PETs overvågning. Men væsentligst er, at et sådan kontroludvalg ikke kan være eneste garant for retssikkerheden. Erfaringen viser, at vil man hindre misbrug af oplysninger og sikre borgerne størst mulig frihed, skal politi og efterretningsvæsenes beføjelser være begrænsede. Der skal alene være adgang til de oplysninger, der er absolut nødvendige for tjenesternes arbejde.

2. Øget tv overvågning

Det foreslås at give politiet bemyndigelse til at henstille til myndigheder eller private, at foretage tv-overvågning. Overvågningen skal foregå inden for gældende lovgivning, men det nye er, at det er politiet, der bestemmer, at der skal opsættes tv-overvågning. Når politiet skal vurdere, om og hvor der skal være overvågning, må vurderingen ventes at bygge på politimæssige hensyn. Det står i modsætning til i dag, hvor den enkelte virksomhed eller institution vurderer deres eget behov for overvågning. Ændringen vil derfor bestå i, at der i stedet for tv-overvågning i specifikke og afgrænsede situationer vil blive en øget tv-overvågning af generelle politimæssige hensyn.

Endvidere foreslås at give politiet bemyndigelse til at pålægge offentlige myndigheder eller private, som foretager eller planlægger at iværksætte tv-overvågning, at anvende en bestemt kvalitet af optagelser af billeder på videobånd, film eller lignende og vedrørende opbevaringen af sådanne optagelser.

Forslagene må derfor samlet ventes at medføre øget og mere detaljeret tv-overvågning.

Betydningen af disse forslag for almindelige borgere er, at man – ud over konstant at blive mindet om frygten for mulige terrorangreb – skal vænne sig til at blive iagttaget store dele af tiden. Omkostninger for den enkeltes frihed og for samfundet omtales nedenfor.

3. Perspektiv: Samlet set mange tiltag, der skal øge overvågningen i samfundet

Det skal nævnes, at et vigtigt aspekt af lovforslagets betydning fås ved at se forslaget i sammenhæng med den første terrorpakke fra 2002. Her indførtes en pligt for teleselskaberne til at gemme oplysninger om deres kunder (det vil i praksis sige alle borgere) i op til et år. Det kan fx være hvem man ringer eller skriver email til, hvornår man er på nettet, etc. Loven er på dette punkt endnu ikke administrativt præciseret og dermed ikke gennemført, blandt andet fordi der er store praktiske og økonomiske (for ikke at tale om principielle) problemer med at gennemføre en så systematisk overvågning af borgerne.

EU har i februar i år, blandt andet efter pres fra den danske regering, vedtaget en forpligtelse for medlemslandene om at registrere teleoplysninger. Landene er således forpligtede til at registrere, hvad bor-

valtningensmyndigheden skal lægge til grund, at betingelserne er opfyldt, når en anmodning fremsættes af PET. Lovforslaget må altså forstås sådan, at PET suverænt afgør, om oplysningerne skal udleveres.

¹⁹ Udvalg bestående af fire folketingsmedlemmer, der har adgang til oplysninger om PETs arbejde.

gerne siger til hinanden (når det foregår ved elektroniske hjælpemidler) i en periode på mindst seks måneder og højst 2 år.

Samlet set er der altså foreslået en række tiltag, som øger overvågningen i samfundet og begrænser borgernes frihed.

Hvad betyder terrorpakken for borgernes adfærd og forhold til staten?

Det vil altid være i politiets interesse at indsamle flest mulige oplysninger hurtigst og nemmest muligt. Dette hensyn er det overordnede og gennemgående grundlag for lovforslaget, mens der ikke i tilstrækkelig grad er lagt vægt på andre hensyn, som den enkeltes frihed og den generelle samfundsmæssige udvikling.

Det er grundlæggende for et retssamfund at man kun overvåges, når der er konkret mistanke om en lovovertrædelse. En generel og systematisk overvågning uden konkret mistanke, men med henblik på en *eventuel* senere efterforskning hører til i det, man normalt kalder et 'overvågningssamfund' – hvor borgernes færden registreres af en kontrollerende og allestedsnærværende stat, der skaber utryghed og tab af frihed.

Betydningen af at værne om borgernes fri færden må ikke undervurderes. Overvågning har en række skadevirkninger, som vil have betydning for den enkeltes hverdag og for samfundet som helhed. Her gives et bud på nogle af dem.

1. Overvågning skaber generel utryghed

I en terrortid er det et klart ønske at skabe et mere trygt samfund. Overvågning har dog to problematiske aspekter, som skaber utryghed. Overvågningskameraer og omfattende 'aflytning' i form af registrering og indhentelse af oplysninger om borgerne minder os alle om den stadige terrortrussel. Dermed er overvågning med til at skabe en generel tilstand af frygt, som ikke er befordrende for et åbent samfund.

Samtidig skaber det utryghed, hvis der er uklarhed om, hvilke oplysninger der registreres og hvem, der kender til ens personlige forhold. Offentlige registre indeholder omfattende data om borgernes privatliv. Der kan let skabes en specifik profil af den enkelte borgers liv 4-5 år tilbage i tiden. Registrering og opbevaring af store mængder oplysninger vil altid indebære en risiko for misbrug. Jo flere oplysninger og jo lettere adgang, des større er risikoen. Selvom vi generelt stoler på politiet, er de ansatte i politiet og PET trods alt almindelige mennesker. I Per Stig Møller-sagen havde indtil flere ansatte i politiet uberettiget skaffet sig adgang til oplysninger om hans spritdom. Det kan for nogen være fristende at søge oplysninger om kendte personer eller om naboen. Utryghed ved, hvor ens oplysninger kan ende, kan betyde, at man over for myndigheder, fx læge eller socialforvaltning, kan være tilbageholdende med at give vigtige oplysninger.

Utrygheden forsvinder næppe, fordi man i en konkret situation ikke ved, at man bliver overvåget. Selvom de færreste borgere formentlig vil være klar over, præcis hvornår de bliver overvåget og i hvilket omfang, er der ingen tvivl om, at de fleste har opdaget, at der er mere overvågning på vej. Uvidenhed bidrager til mytedannelse og kan føre til, at man i alle situationer må tage forholdsregler *som om* man blev overvåget. Hvis man ved, at der sker overvågning men ikke konkret hvor, kan det lede til en forestilling om, at overvågning sker – eller i hvert fald kan ske – alle steder. Lige præcis fordi det er ubehageligt, at nogen kigger med over skulderen, er det rart at vide, hvornår der kigges med og hvornår man kan være sig selv. Uanset hvor lovligt og uskyldigt man opfører sig.

2. Overvågning ændrer adfærd

Overvågning har en virkning på menneskers adfærd. Som overvåget borger skal man konstant have i baghovedet, hvordan ens udseende, handlinger og færden eventuelt ville se ud på et kamera eller en oversigt over ens telefon-, mail- og internetbrug. Et kamera eller et udskrift over teleoplysninger kan mangle noget eller give et ufuldstændigt billede af situationen. Frygten for at blive fremstillet i et fordrejet billede kan derfor betyde, at man ændrer sin (lovlige) adfærd, for at intet kan misforstås uanset kameratevinklen.

At bevidstheden om at blive overvåget påvirker almindelig mennesker kendes blandt andet af ansatte i butikker med tv-overvågning, der bliver stressede af at tænke på, om det de foretager sig foregår inden for kameravinklen eller udenfor. Hvis man flytter varer uden for kamera-vinklen, kunne det se ud, som om man stjal fra arbejdet.

Almindelige, lovlydige borgere kan være bange for at virke mistænkelige og derfor opføre sig anderledes, end de ellers ville have gjort. En sådan 'selvcensur' har vidtrækkende konsekvenser for samfundet. Selvcensuren skaber igen nye standarder for, hvad der er det normale og hvad der er afvigende. Hvis alle opfører sig på en bestemt måde, skal der ikke meget til, for at afvige fra normen. Derfor vil overvågning gennemgribende ændre det samfund, vi har i dag. Spørgsmålet om 'normalitet' aktualiseres også når overvågning rammer skævt, fordi visse let identificerbare befolkningsgrupper tildeles uproportional opmærksomhed og dermed mulig indgreb i deres privatliv²⁰.

3. Overvågning skader demokratiet ved at indskrænke borgernes frihed

Overvågning har store konsekvenser for demokratiet. Det personlige 'rum', hvor man selv kan beslutte, hvad andre skal vide, og hvad der skal blive i privatsfæren, er en vigtig forudsætning for at udøve andre demokratiske rettigheder. Det skyldes, at man ikke frit kan udveksle tanker og meninger eller blive afklaret omkring religion, seksualitet eller politisk overbevisning, hvis man konstant har nogen 'kiggende over skulderen'. En illustration af dette princip er stemmeafgivelse til kommunalvalg eller Folketingsvalg. Man er helt alene i stemmeboksen, netop for at sikre, at stemmeafgivelsen ikke påvirkes af andre personer, der kunne lægge et pres – måske indirekte - på den, der skal stemme. Det kunne være venner eller familie, eller en opfattelse af, hvad der er rigtigt eller normalt. Selv en myndighedsperson, for eksempel en politibetjent, er af denne grund utænkelig som ledsager i stemmeboksen.

4. Overvågning skader borgernes tillid til myndighederne eller 'staten'

I Danmark er der en udstrakt tillid til myndighederne og til, at oplysninger om borgerne behandles forsvarligt. Denne tillid bygger bl.a. på gode erfaringer. I Danmark har man ikke oplevet, at der er sket alvorlige krænkelse af borgernes rettigheder. Men det er vigtigt at sikre, at der er grænser for statens magtudøvelse, så der ikke i fremtiden kan ske overgreb, hvis en folkestemning vender. Statens magt bør ikke defineres ud fra en grundsætning om, at alt, der udspringer fra myndighederne af natur er af det gode. Uanset den enkelte politibetjents samvittighedsfulde tjenesteudførelse, sikres tilliden fra borgene bedst ved at opstille kontrol og klare begrænsninger for statens magtudøvelse.

Borgernes tillid er en naturlig spejling af tilliden den anden vej, fra staten til borgerne. I Danmark er der tradition for, at staten ikke går borgerne for nær. Når borgerne føler sig gået for nært eller begrænset i muligheden for at agere frit risikeres, at tilliden og den positive opfattelse af staten lider et knæk.

²⁰ jfr. Lomell, H M; A R Sætnan & C Wiecek (2003): Flexible Technology, Structured Practices: Surveillance Operations in 14 Norwegian and Danish organisations. WP 9, Projekt Urbaneye, pp. 26 – 28. http://www.urbaneye.net/results/ue_wp9.pdf

5. Overvågning skader retsfølelsen

Borgernes retsfølelse tilsiger, at der sættes ind overfor kriminalitet og at terror bekæmpes. Det er samtidig afgørende, at nye tiltag er fornuftige, nødvendige og virker efter hensigten. Opleves for mange eksempler på misbrug af oplysninger eller på, at tiltag rammer for bredt eller forkert, vil det underminere tilliden til myndighederne og dermed indirekte kunne skade terrorbekæmpelse. Kriminalitetsbekæmpelse bør derfor sigte efter specifikke mistænkte og foregå med opretholdelse af retsgarantier.

Øget magt til politi og efterretningsvæsen kan umiddelbart ses som problemfrit, fordi vi stoler på politiet. Men tilliden bør ikke gøre blind. Et stærkt efterretningsvæsen med adgang til store mængder oplysninger om borgerne er kendetegnende for det, man ofte kalder en politistat. Med politistat menes et samfund, der vægter hensynet til politiets arbejde over alle andre behov, fx borgernes ret til privatliv. Beføjelser til at foretage indgreb, der i praksis kan have stor betydning for andres liv, må derimod gå hånd i hånd med en offentlig kontrol. Beføjelserne må begrænses til det nødvendige, hvis vi skal værne om den enkeltes frihed.

6. Er overvågning det rette middel mod terror?

Helt grundlæggende bør det overvejes, om selv omfattende overvågning af borgerne kan hindre terror. Der vil altid være tekniske muligheder for at finde smutveje og undgå overvågning. Der er derfor risiko for, at borgere, der er opmærksomme på den omfattende overvågning og ønsker at være 'i fred' og personer, der virkelig har noget at skjule, vil finde måder at kommunikere og færdes anonymt. Derved risikeres, at der skabes et "parallelsamfund" i protest mod myndighedernes indgriben og mere alvorligt, at forbrydere går fri.

Konklusion

Det fremlagte lovforslag må nøje overvejes, ikke mindst i lyset af, at det grundlæggende er tvivlsomt, om selv omfattende overvågning af borgerne er det rette middel til bekæmpelse af terror. Samtidig skal det tages med i overvejelserne, at overvågning stresser og risikerer at begrænse lovlydige borgeres adfærd i frygten for at opføre sig mistænkeligt. Overvågning skader borgernes mulighed for at udøve grundlæggende, demokratiske rettigheder – som for eksempel at udveksle meninger frit. Mere generelt kan overvågning mindske tilliden til myndighederne og krænke retsfølelsen, fordi man føler sig gået for nær.

Teknologien giver konstant nye muligheder for at samkøre oplysninger på en måde, man ikke forestiller sig på det tidspunkt, hvor man tillader nye overvågningsbeføjelser. Effektivisering og sammensmeltning af offentlige databaser og den øgede brug af digital kommunikation letter i sig selv muligheden for at følge spor og overvåge. Samtidig er det svært at rulle overvågningsudviklingen tilbage.

Netop nu er der brug for politisk mod til at forsvare de værdier, som terroristerne går efter at ødelægge. Samtidig med indsatsen for at beskytte liv, skal vi vise, at vores åbne, frie samfund ikke kan trues.

Anbefaling

Digital Rights anbefaler, at forslaget om øget magt til PET erstattes af krav om 1. at PET i hvert enkelt tilfælde foretager en afvejning og begrundet behovet for indhentelse af oplysninger, 2. at oplysningerne skal angå konkret mistænkte, og 3. at indhentede oplysninger *har* betydning, frem for som foreslået, at oplysningerne *kan have* betydning for varetagelse af tjenesternes opgaver.

Det anbefales videre, at tv overvågning begrænses til helt konkrete, nødvendige steder, hvor der er en specifik og velbegrunnet risiko for alvorlig kriminalitet.

Sådanne regler vil gavne borgernes retsfølelse og vil være med til at bevare et åbent og frit samfund.

Se mere om Digital Rights på www.digitalrights.dk, hvor du også finder notat af 4. november 2005 og høringsvar af 24. marts 2006 vedrørende terrorpakken.

Deltagerliste

Høring for Folketingets Retsudvalg om terrorbekæmpelse, onsdag den 10. maj 2006 kl. 9.00 - 15.00 i Landstingssalen på Christiansborg

<Indholder følger i den endelige høringsmappe>

Oplægsholdere:

Bisiddere:

Medlemmer af Folketinget:

Politisk spørgepanel:

Teknologirådets udgivelser 2005 – 2006

Teknologirådets rapporter:

"Grøn transport – kan vi, og vil vi?"

Resumé og redigeret udskrift af høring i Folketinget den 5. april 2006
Teknologirådets rapport 2006/6.

"Høring om Miljøteknologi"

Resumé og redigeret udskrift af høring for Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg den 21. februar 2006
Teknologirådets rapport 2006/5.

"Hvordan skal vi bruge den nye viden om menneskets hjerne?"

Europæiske borgere i dialog om hjerneforskning.
Teknologirådets rapport 2006/3.

"Dansk energiforbrug i fremtiden"

Resumé og redigeret udskrift af Høring i Folketinget den 25. januar 2006
Teknologirådets rapport 2006/2.

"Dansk energiproduktion i fremtiden"

Resumé og redigeret udskrift af Høring i Folketinget den 17. november 2005
Teknologirådets rapport 2006/1.

"Offentlig forplejning"

Resumé og redigeret udskrift af høring for Folketingets Fødevarerudvalg den 12. oktober 2005 i Landstingssalen.
Teknologirådets rapport 2005/14.

"Retssikkerhed og aktivt medborgerskab i digital forvaltning"

Anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet.
Teknologirådets rapport 2005/13.

"PISA – undersøgelsen og det danske uddannelsessystem"

Resumé og redigeret udskrift af Folketingshøring mandag den 12. september 2005.10.28 Teknologirådets rapport 2005/12.

"Balancen mellem arbejdsliv og andet liv"

Teknologirådets rapport 2005/11.

"Husdyrbrug og miljøgodkendelser"

Resumé og redigeret udskrift af høring i Folketinget den 25. maj 2005.
Teknologirådets rapport 2005/10.

"Digitale rettigheder i informationssamfundet"

Rapport fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet.
Teknologirådets rapport 2005/9.

"Retssikkerhedsmæssige konsekvenser af kommunalreformen"

Resumé og redigeret udskrift af høring i Folketinget tirsdag den 3. maj 2005.
Teknologirådets rapport 2005/8.

"Recommendations for a Patent System of the Future"

Report by a working group under the Danish Board of Technology.
Teknologirådet rapport 2005/7.

"Anbefalinger til fremtidens patentsystem"

Rapport fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet.
Teknologirådets rapport 2005/6.

"Nye GM-planter –ny debat"

Borgerjury afholdt af Teknologirådet.
Teknologirådets rapport 2005/5.

"Bedre miljø for børnene –et oplæg til handling"

Vurderinger og anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet.
Teknologirådets rapport 2005/4.

"Meeting of minds"

Teknologirådet rapport 2005/3.

Nyhedsbrevet "Fra rådet til tinget":

Nr.219 04/06: Danmarks energiforbrug skal ned
Nr.218 03/06: Dansk miljøteknologi til hele verden
Nr.217 02/06: Borgernes nationalparker
Nr.216 02/06: Fortsat strid om GMO-regler
Nr.215 01/06: Depression bør også i kroppen
Nr.214 01/06: Danmark på vej mod intelligent energisystem
Nr.213 12/05: Brug viden om hjernen med omtanke
Nr.212 11/05: Overvægtige børn og underernærede gamle
Nr.211 11/05: Mere digital power til borgerne
Nr.210 10/05: PISA – øjenåbner og debatskaber
Nr.209 10/05: Behov for debat om digitale rettigheder
Nr.208 10/05: Verdens varer flyder i olie
Nr.207 09/05: Globalisering skal være en folkesag

TeknologiDebat Fokus:

TD1/2006: Årsberetning 2005
TD4/2005: Hjerners forsker i hjerner
TD3/2005: Ny GMO- muligheder og konsekvenser
TD2/2005: Teknologirådet 1995-2005
TD1/2005: Årsberetning 2004

Alle Teknologirådets udgivelser kan læses og hentes gratis fra Rådets hjemmeside www.tekno.dk

Gratis nyhedstjenester:

Abonner på Teknologirådets elektroniske nyhedsbrev TeknoNyt, der orienterer om hvad der sker i Teknologirådet og i teknologiens verden. Send en mail til teknonyt@tekno.dk
Abonner på Teknologirådets nyhedsbrev til Folketinget "Fra rådet til tinget" ved at sende en mail til rtt@tekno.dk
