

JUSTITSMINISTERIETS REDEGØRELSE OM ANTI-TERRORPAKKE I OG II ER ENSIDIG OG UKRITISK

Siden vedtagelsen af regeringens såkaldte anti-terrorpakker har der i dele af offentligheden været bekymring og debat om, hvorvidt disse tiltag medfører for vidtgående indskrænkninger i den almindelige borgers retssikkerhed og frihedsrettigheder. Justitsministeriet har for nylig offentliggjort en redegørelse af, hvorledes reglerne er blevet anvendt, samt hvilke virkninger de har haft. Desværre er denne redegørelse næsten udelukkende baseret på erfaringer indhentet fra PET, Rigsadvokaten og Rigspolitiet, hvorfor redegørelsen fremstår som ensidig, ukritisk og uden nogen nærmere behandling eller afvejninger af hensynet til retssikkerhed og frihedsrettigheder.

Anti-terrorpakke I blev vedtaget ved lov af 378 af 6. juni 2002, som en konsekvens af terrorangrebet den 11. september 2001. Anti-terrorpakke II blev affødt ved lov af 542 af 8. juni 2006, hvis arbejde hovedsageligt blev iværksat efter terrorangrebet i London juli 2005.

Anti-terrorpakkernes indførelse resulterede i, at der blev tilføjet og ændret i bestemmelser indenfor Justitsministeriets ressort, primært i retsplejeloven og straffeloven. Der blev også vedtaget love indenfor andre ministerielle ressortområder, herunder Integrationsministeriet, Transportministeriet, Videnskabsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Formålet med terrorpakkerne var først og fremmest at styrke den nødvendige indsats for at bekæmpe og forebygge terrorisme samt forbedre politiets efterforskningsmuligheder. Dette er bl.a. sket ved at ændre straffeloven, således at terrorisme er blevet gjort til en særskilt forbrydelse og ved at udvide mulighederne for overvågning og andre tvangsindgreb.

Justitsministeriet har den 9. september 2010 offentliggjort en redegørelse, hvori de bestemmelser, der blev vedtaget i forbindelse med anti-terrorpakkerne, opridses. Dette notats hensigt er i denne forbindelse at give en kortfattet kommentar til Justitsministeriets redegørelse om erfaringerne med lovgivning indført med anti-terrorpakkerne. Notatet omfatter alene udvalgte dele af redegørelsen.

Ensidig redegørelse

Justitsministeriets redegørelse er først og fremmest baseret på høringssvar fra PET, Rigspolitiet og Rigsadvokaten. Ingen andre organisationer eller aktører med ekspertise indenfor de relevante retsområder har fået lejlighed til at udtale sig. Endvidere er det bemærkelsesværdigt, at redegørelsen i vidt omfang

Den 7. oktober 2010

lægger de hørte myndigheders svar til grund uden nogen form for selvstændig analyse. Det forhold, at de hørte myndigheder i høj grad har en (forståelig) interesse i så vidtgående anti-terrorlovgivning som muligt, samt at redegørelsen nærmest udelukkende baserer sig på disse myndigheders erfaringer, medfører, at redegørelsens fremstår stærkt ensidig og ukritisk. For at få et mere fuldstændigt billede over erfaringer med terrorkpakkerne, ville det have været nærliggende at inddrage andre aktører med faglig ekspertise eller konkrete erfaringer indenfor de relevante retsområder, som terrorkpakkerne har påvirket.

Eksempelvis ville det have været nærliggende at høre telebranchen, advokatsamfundet, domstolene, universitetsverdenen og institut for Menneskerettigheder. I så fald ville redegørelsen i langt højere grad have inkluderet synspunkter og erfaringer, der trækker i den modsatte retning af PET, Rigsadvokaten og Rigspolitiets meget positive syn på terrorkpakkerne. Det ville have givet en langt mere afbalanceret redegørelse, hvor retssikkerhed og frihedsrettigheder blev balanceret med hensynet til at forebygge og forhindre terrorisme.

Ændringer i straffeloven

Rigsadvokaten oplyser¹, at der i forbindelse med anti-terrorpakke I har verseret 10 sager, som alle er afgjort på nuværende tidspunkt. Domfældelse er sket af en eller flere af de tiltalte i syv af sagerne. Herefter er der en sag, der er ført til frifindelse og to sager, der er afgjort ved påtaleopgivelse.

I relation til bestemmelsen i straffelovens § 114, der definerer begrebet terrorisme, oplyser Rigsadvokaten, at der i alt har verseret syv sager, hvoraf der er rejst tiltale i fem af sagerne. De mest omtalte sager er Glostrup-sagen, Vollsmose-sagen og Glasvejssagen. Rigsadvokaten oplyser², at der foreligger en del bevismæssige komplikationer, når der er tale om forsøg på terrorisme. I mange tilfælde må man gribe tidligt ind i forberedelsesfasen, hvor der endnu ikke foreligger klart definerede oplysninger om, hvorvidt en person eller gruppe har til sinde at gennemføre et terror-angreb.

Rigsadvokaten reflekterer dog ikke nærmere over problemstillingen og giver herefter heller ikke bud på, hvad løsningsmodellen kunne være.

Det forhold, at straffelovens §114 indeholder en så bred og uklar definition af terror, medfører, at det bliver svært at afgrænse en sag bevismæssigt til konkret at omfavne de pågældende delikter i en straffebestemmelse. Det forhold, at man er nødt til at gribe tidligt ind uden at have håndgribelige beviser, medfører en risiko for et betydeligt antal tilfælde, hvor borgere bliver udsat for indgreb i privatlivets fred, uden at der i sidste ende har været grundlag herfor. En så bred definition af terror inviterer derfor til vilkårlighed, når bestemmelsen anvendes i praksis.

Straffelovens § 114b indebærer et forbud mod finansiering af terrorvirksomhed. Rigsadvokaten oplyser, at

¹ JM redegørelse s. 14.

² JM redegørelse s. 8-9.

Den 7. oktober 2010

der verserer eller har verseret 11 sager, som vedrører overtrædelsen af denne bestemmelse³. Tre af disse sager er afgjort ved endelig dom, nemlig Al-Aqsa-sagen, T-shirt-sagen og Foreningen Oprør⁴. I Al-Aqsa-sagen frifandt Landsretten en dansk muslimsk forening for at yde støtte til terrorisme. I den såkaldte Lovers & Fighters sag fandt Højesteret en række danske aktivister skyldige i forsøg på terrorfinansiering, da de havde til hensigt at overføre midler fra salg af T-shirts til to terrororganisationer henholdsvis PFLP og FARC. I modsætning til Landsretten gjorde Højesteret dog dommen betinget for to af de dømte med den begrundelse, at "den nærmere rækkevidde af § 114 b har givet anledning til tvivl". Det forhold, at definitionen af terrorisme og terrorfinansiering er bred og uklar og i særdeleshed, at Højesteret lægger særskilt vægt herpå, burde i langt højere grad medføre en kritisk vurdering af, hvorvidt de nævnte bestemmelser er udformet på en måde, der er forenelig med legalitetskravet om forudsigelighed og klarhed, der er afgørende indenfor strafferetsplejen og i særdeleshed i forhold til alvorlige forbrydelser såsom terrorisme og finansiering heraf.

Ændring af retsplejeloven

Formålet med en ændring af retsplejeloven i henhold til anti-terrorlovgivningen var at forbedre politiets efterforskningsmuligheder i forhold til bekæmpelse og forebyggelse af terrorisme.

PET udtrykker i denne sammenhæng tilfredshed med tiltag, der er taget for at lette efterforskningen i hvert enkelt tilfælde og mener ikke, at der er grundlag for at ændre på den nuværende retstilling.

Blandt andet oplyser PET⁵, at reglen i RPLS 791b, der omhandler politiets mulighed for efter retskendelse at dataaflese ikke-offentlige tilgængelige oplysninger uden selv at være til stede, er anvendt i Vollsmose-sagen og Glasvej-sagen. PET tilkendegiver samtidigt, at reglen stadigvæk anvendes i mange tilfælde. Hvor mange andre sager, der konkret er tale om, og hvor mange af disse sager, der fører til sigtelser eller tiltale, fremgår dog ikke.

En af de bemærkelsesværdige bestemmelser, der blev indført med anti-terrorpakkerne var, at PET fik mulighed for at videregive og udveksle oplysninger med Forsvarets Efterretningstjeneste, uden parterne hver især skal foretage en nærmere konkret interesseafvejning i forhold til den enkelte oplysning. PET fører ikke statistik over anvendelsen af bestemmelsen, men oplyser, at der løbende udveksles oplysninger med Forsvarets Efterretningstjeneste. Endvidere blev der for PET skabt mulighed for at indhente oplysninger fra forvaltningsmyndigheder, der har betydning i forhold til efterforskningen i en terrorsag.

Bestemmelsen om den omstridte logning i RPL § 786, stk. 4 og den dertil hørende logningsbekendtgørelse,

³ JM redegørelse s. 10.

⁴Se Østre Landsrets dom af 18. september 2008 (Al-Aqsa) U.2009.1453H (Lovers & Fighters) og Østre landsrets dom af 15. marts 2010 (Oprør).

⁵ JM redegørelse s. 19.

Den 7. oktober 2010

er der heller ikke taget kritisk stilling til i redegørelsen. Det uanset, at logningsbekendtgørelsen har medført massiv registrering af danske borgeres telefonopkald, sms'er, internetadfærd, m.v.⁶.

Redegørelsen forholder sig heller ikke til, at både telebranchen og brancheforeningen IT-politisk forening har udtalt, at det med relativt enkle midler er muligt at omgå registreringen af teleoplysninger, internetadfærd m.v., samt at syv EU-lande har undladt at implementere det underliggende EU-direktiv på grund af retssikkerhedsmæssige bekymringer.

Som det fremgår, er omfanget af efterforskningsmyndighedernes registrering, opsamling af oplysninger og generelle overvågning af personer på en række områder uvis. Man kan ikke uden videre konstatere, i hvilket omfang de udvidede beføjelser, som PET blev tildelt, bliver brugt. Eller hvorvidt disse beføjelser har været afgørende for at forhindre de terrorangreb, som de dømte i ovennævnte sager var i færd med at planlægge⁷. Undtagelsen til denne uvished er erfaringerne med logningsbekendtgørelsen, der viser, at denne har medført massiv registrering af danske borgere, men at disse data kun anvendes i begrænset omfang og oftest med henblik på opklaring af andre typer kriminalitet end terrorisme. Det forhold, at der ikke er klarhed over omfanget af en række tvangsindgreb, og at Justitsministeriet ikke forholder sig kritisk til problemerne med logningsbekendtgørelsen, demonstrerer, at redegørelsen ikke formår at foretage en analyse, der afbalancerer hensynet til retssikkerhed og nødvendigheden af at bekæmpe terrorisme.

Legitimering af anti-terror-regel på anden kriminalitet

I 2006 blev adgangen til at foretage hemmelige aflytninger udvidet ved Terrorpakke II. Det betyder, at alle de telefonnumre, som der er bestemte grunde til at antage, at en terrormistænkt vil benytte, kan aflyttes af PET uden forudgående retskendelse. Terrorpakke II begrænsede dette tiltag til efterforskning af terrorisme og farer mod staten, da ændringen var af en vis principiel karakter og havde retssikkerhedsmæssige konsekvenser. I 2009 blev ordningen dog udvidet til også at gælde andre former for kriminalitet, uden at Justitsministeriet forholdt sig til sine tidligere betænkeligheder. Dette er en retssikkerhedsmæssigt betænkelig udvidelse af ekstraordinære anti-terror beføjelser. Endvidere blev lovforslaget ikke gjort til genstand for en sagkyndig analyse på trods af Justitsministeriets anbefaling herom i terrorpakke II. Denne udvikling demonstrerer, at ekstraordinære tiltag, der indføres i kampen mod terrorisme, har en tendens til at blive en del af politiets redskaber i bekæmpelse af mere almindelig kriminalitet. Samme udvikling kommer til udtryk i lov om forbud mod TV-overvågning, som gennemgik en ændring ved anti-terrorpakke II. Det fremgår af lovens § 4a, at Politidirektøren kan henstille private/offentlige myndigheder til at foretage TV-overvågning samt fastsætte kvaliteten heraf med henblik på at forebygge terror eller anden alvorlig kriminalitet. Bestemmelsen er endnu ikke anvendt i forbindelse med efterforskningen af terror. Men PET erfarer, at bestemmelsen i visse politikredse er blevet anvendt på diskoteker for at opklare salg af euforiserende stoffer og voldsforbrydelser.

⁶ Se CEPOS' notat af 20. juli 2010 http://www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/billeder/juli/Notat_-_Logningsbekendtgørelsen_boer_suspenderes_med_henblik_paa_retssikkerhedsmæssig_vurdering.pdf.

⁷ Se hertil Cepas' artikel om "Logningsbekendtgørelsen" af 20. juli 2010.

Den 7. oktober 2010

Kriminalitetsbekæmpelse er siden hen udvidet ved lov af 519 af 6. juni 2007, idet banker og butikcentre kan overvåge egne indgange og facader og ved lov nr. 713 af 25. juni 2010, hvor kriminalitetsbekæmpelse for boligorganisationer m.v. og idrætsanlæg via overvågning indføres.

Det forhold, at reglerne om påbud om overvågning ikke er blevet anvendt i terrorsager men alene i andre sager, må i sig selv anses for retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Ud fra disse erfaringer ville det være nærliggende, at Justitsministeriet i det mindste overvejede muligheden for at ophæve disse regler, snarere end at argumentere for deres nødvendighed baseret på deres anvendelse i sager om langt mindre alvorlig kriminalitet.

Udvidelse af anti-terror lovgivningen?

PET ønsker i forlængelse af bestemmelsen om gentagen hemmelig ransagning tillige en adgang til at foretage hemmelige beslaglæggelser. I den forbindelse henviser PET til, at der i ganske særlige tilfælde allerede er adgang til dette i grove narkotikasager.

Justitsministeriet er tilsyneladende positive overfor PET's opfordring og angiver i deres redegørelse, at der i næste folketingsår vil blive fremsat et lovforslag, hvor der skabes en udtrykkelig adgang til hemmelig beslaglæggelse i terrorsager, uden at Justitsministeriet foretager eller gør rede for en nærmere interesseafvejning.

Til efteråret 2010 forventer Økonomi- og erhvervsministeren at fremsætte et lovforslag⁸, hvorefter almennyttige organisationer skal lade sig registrere samt krav om, at organisationerne skal opbevare en række oplysninger om formål, identiteten på ejere samt oplysninger om deres donationer. Formålet er at hindre, at disse organisationer bliver misbrugt til at kanalisere midler til terrormål.

På samme måde har Justitsministeriet iværksat et yderst betænkeligt tiltag, idet det har nedsat en arbejdsgruppe, der skal undersøge muligheden for brugerregistrering af taletidkort, internetcaféer, gratis hotspots og internetadgang på biblioteker m.v. Arbejdsgruppen forventes at komme med anbefalinger i en færdiggjort rapport inden udgangen af 2010⁹. Hvis dette tiltag realiseres, er det endnu et eksempel på den stadigt stigende overvågning af almindelige borgere, som terrorbekæmpelsen har sat i system.

Sammenfatning og konklusion

Justitsministeriet anvender alt for generelle vendinger i deres ensidige redegørelse om, hvorvidt reglerne er blevet anvendt og virkningerne heraf. Alt i alt er det et gennemgående træk i redegørelsen, at

⁸ JM redegørelse s. 30.

⁹ JM redegørelse s. 21.

Den 7. oktober 2010

Justitsministeriet enten ikke finder anledning til eller grundlag for at ændre på bestemmelserne i anti-terrorpakkerne.

Justitsministeriet går slet ikke ind i en overvejelse vedrørende de retssikkerhedsmæssige hensyn eller en interesseafvejning, der er fundamentalt i en retsstat. I stedet lukker redegørelsen op for yderligere regulering og dermed skærpet overvågning og kontrol over for den enkelte borger.

Man ønsker dermed at bestemmelserne forøges i forlængelse af anti-terrorpakken, uden at der samtidigt stilles krav om kontrol over de myndigheder, der udøver et indgreb på befolkningen. I sin nuværende udformning fremstår redegørelsen i høj grad som et partsindlæg snarere end som en objektiv og dybdegående analyse. Såfremt regeringen og Folketinget ønsker en tilbundsående analyse af forholdet mellem retssikkerhed og terrorlovgivning, har redegørelsen en stærkt begrænset værdi, og det må på det kraftigste anbefales, at redegørelsen suppleres af en mere objektiv, tilbundsående og analyserende redegørelse. I den forbindelse er det positivt, at formanden for folketingets retsudvalg Peter Skaarup (DF) har udtrykt ønske om at få iværksat en offentlig høring om terrorpakkerne.