

Terrorbekæmpelse og demokratiske rettigheder

En antologi med bidrag af:

Vagn Greve

Ida Elisabeth Koch

Thomas Elholm

Preben Wilhjelm

Thomas Mathiesen

Line Barfod

Sandy Brinck

Forord af Ole Krarup

eurodebat.dk

Terrorbekæmpelse og demokratiske rettigheder

© Forfatterne og foreningen eurodebat

Udgivet af foreningen eurodebat med støtte fra
Nævnet vedrørende EU-Oplysning - www.eu-naevnet.dk

Redigeret af Mette Bloch Hansen, Lars V. Pedersen og Mette Tonsberg

1. oplag, januar 2003

Foreningen eurodebats hjemmeside: www.eurodebat.dk

Indhold

FORORD	4
<i>Ole Krarup</i>	
RETSSTATEN SMULDRER	7
<i>Vagn Greve</i>	
DE INTERNATIONALE FORPLIGTELSER	10
<i>Ida Elisabeth Koch</i>	
EU-STRAFFERET: INTEGRATION ELLER DESINTEGRATION?	15
<i>Thomas Elholm</i>	
FULD FART NED AD SLISKEN.....	20
<i>Preben Wilhjelmsen</i>	
ET UTVIDET TERRORISMEBEGREP.....	25
<i>Thomas Mathiesen</i>	
RETSSIKKERHED, TERROR OG UNIONSOPBYGNING.....	32
<i>Line Barfod</i>	
DILEMMAERNES LOV.....	42
<i>Sandy Brinck</i>	
OM FORFATTERNE:	47
ORDFORKLARINGER:.....	47

Forord

Ole Krarup, MEP og professor, Københavns Universitet

Det retspolitiske program der kendes under betegnelsen "terrorismebekæmpelse", har været på dagsordenen i adskillige år. I Den Europæiske Unions retspolitik har "kampen mod terrorisme" været højt prioriteret som en central del af det projekt, der sigter på at skabe "et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed". Dette projekt udgør i dag et af EU-systemets bærende elementer som det er traktatfæstet i afsnit VI (artikel 29) i Amsterdam-traktaten (1997). Ambitionen om at realisere et samlet "område" for EU-retlig retsbeskyttelse – i dagligt EU-sprog forkortet til "OFSR" – er senere blevet udbygget med topmødevedtagelser (særlig Tampere-erklæringen 1999), arbejdsprogrammer og konkrete retsakter. Men projektet har i flere år savnet overbevisende fremdrift, særlig fordi selve retshåndhævelsen - politivirksomhed, retspleje og strafferet – med rette betragtes som kerneområder for nationalstatens selvstændige reguleringsvirksomhed; de enkelte medlemslandes systemer og traditioner anses tillige for at være for uensartede til at kunne underkastes nogen dyberegående harmonisering.

Denne situation blev afgørende ændret efter terrorangrebene 11. september 2001. Allerede samme dag erklærede USA's præsident "krig mod terrorisme".

Krig mod hvem? Og hvilken slags krig?

Svarene kom hurtigt. Modstanderen var det hidtil i offentligheden ukendte "terror-netværk" Al Qaeda; og hvilken slags krig præsidenten havde i tankerne, erfarede verden få uger senere, da USA's tæppebombning af Afghanistan tog sin begyndelse.

Uden for den ydre krigszone har der udspillet sig en parallel konflikt, nemlig kampen om anti-terror-love, og denne kamp har udspillet sig både internationalt, i FN og i EU og i nationalt regi, således også i Danmark. Denne kamp har primært stået mellem på den ene side politikere, for hvem lovgivning er en demonstration af handlekraft, og på den anden side jurister, der professionelt repræsenterer det gustne overlæg.

En konflikt af denne art er velkendt. Når der begås alvorlige overgreb, udløses der erfaringsmæssigt stærke sociale kræfter, der af sociologerne betegnes som "moralske panikker". En kendt afdød forsvarsadvokat udtrykte situationen på denne kyniske facon: "Når offentligheden oplever alvorlige forbrydelser, kræver den folkelige retsfølelse en effektiv reaktion: nogen skal anholdes, sigtes og straffes, helst den eller de skyldige, i nødsfald en eller flere andre".

For jurister og retspolitikere stiller sagen sig anderledes. Standarder for god lovgivningspraksis tilsiger at vigtige ændringer i det gældende retssystem gennemføres på basis af en klarlæggelse af to grundspørgsmål, nemlig (1) Er de påtænkte lovvedtagelser tjenlige til at realisere de ønskede mål? (2) Har de valgte midler andre - uønskede – virkninger, som kan bevirke at der ikke er nogen rimelig sammenhæng mellem mål og midler? Et negativt eller forbeholdent svar på det sidste spørgsmål kan bero på at de valgte midler kan have mere eller mindre omfattende skadevirkninger, der

kan strække sig lige fra "mindre betydelige bivirkninger" til en konstatering af at midlerne kompromitterer eller direkte modarbejder de(t) tilstræbte mål (operationen lykkedes, men patienten døde).

Konflikten mellem det juridiske overlæg og den politiske ambition om handling er tilstede hver gang en moralske panik overtager den offentlige dagsorden. Det sker hyppigt. Undertiden fremkaldes den bevidst. Omkring årsskiftet 2002/03 har statsministeren gjort sig til talsmand for yderligere skærpedelser af straffen for vold og voldtægt. To dage efter at dette budskab var fremkommet, blev den politiske ordfører for statsministerens parti konfronteret med den retspolitiske indvending, at der var klart belæg for den opfattelse at skærpet straf ikke er noget virksomt middel til at nedbringe voldskriminaliteten; dette kan dokumenteres ved tørre tal, hvortil kommer at kriminalforsorgen har store problemer med de fysiske rammer for strafafsoningen, ikke mindst på baggrund af politiske diktater om betydelige nedskæringer i kriminalforsorgens budgetter. Den politiske ordførers reaktion rummer en usædvanlig klar illustration af modsætningen mellem det politiske og det juridiske univers, idet den fremlagte dokumentation blev affejet med at målet ikke var at nedbringe kriminaliteten, men "at sende et signal".

Netop en sådan modsætning mellem lovgivning som rituel signalering af handlekraft contra lovgivning som reflekteret adfærdsregulerende regelfastsættelse er tilstede i terrorisme-debatten: De juridiske og retspolitiske indvendinger er – som i voldsdebatten - reelt uden interesse i forhold til den politiske ambition om at demonstrere handlekraft ved at sende signaler. For det første blev de afgørende lovforslag, som indgår i de følgende artikler (den såkaldte "terrorpakke" og lovforslaget om "Den europæiske arrestordre"), fremsat uden at de implicerede juridiske instanser – politi, anklagemyndighed, domstole og andre af retsvæsenets organisationer (herunder advokatrådet) - havde haft mulighed for at udtale sig. Dette er opsigtsvækkende; noget tilsvarende er ikke forekommet i retspolitikens nyere historie. Dernæst: Da der endelig forelå høringssvar fra de nævnte juridiske praktikere, blev svarene i alt væsentligt overhørt. Folketinget hastede såvel terrorpakken som Den Europæiske Arrestordre igennem uden at tage nævneværdigt hensyn til de mange kritikpunkter, som de hørte organisationer og jurister havde fremført.

Gennemførelsen af den danske terrorismelovgivning afspejler på væsentlige punkter de vedtagelser der blev truffet i EU i løbet af de første måneder efter 11. september 2001. På anmodning fra USA's regering traf EU's ministerråd i løbet af ekstraordinært kort tid beslutning om vedtagelse af to såkaldte "rammeafgørelser", der griber dybt ind i medlemslandenes retshåndhævelse. Det drejer sig først og fremmest om de to ovenfor nævnte emner, som det EU-lydige og effektive danske folketing på rekordtid omsatte i lovgivning, nemlig (1) Den Europæiske Arrestordre, der forpligter danske myndigheder til at udlevere (terror)mistænkte danske og udlændinge til andre landes straffemyndigheder uden garantier for retsbeskyttelse der svarer til dansk retssikkerhedsstandard, (2) regulering af de almene strafferetlige og straffeprocessuelle rammer for "terrorismebekæmpelse". EU's rammeafgørelser er uhørt vidtgående, eftersom de angår lovgivning inden for den nationale suverænitets kerneområder, som EU's institutioner kun famlende og pletvis har nærmet sig før september 2001.

Der er tale om EU-vedtagelser, hvis gennemførlighed ingen EU-politiker eller -embedsmand før den 11. september 2001 havde anset for mulig. Retssystemerne i EU's medlemslande er så fundamentalt forskelligartede på afgørende punkter – såsom almene strafbarhedsbetingelser, definition af strafbare forhold, strafferammer, forsøg, medvirken, etc. - at tanken en ensartet regulering har hørt hjemme i de ideologiske fantasiers verden. Området for EU's interventionsadgang blev 11. september 2001 med ét slag drastisk udvidet til at omfatte vedtagelser om *at* udlevere egne statsborgere til straf i udlandet, om *at* indføre ensartet fælles minimumsstraffe for terrorhandlinger, samt *at* indføre et helt nyt strafbegreb, idet ”terrorisme” i flere medlemslande, herunder Danmark, hidtil ikke i sig selv har udgjort noget strafbart forhold, men kun har kunnet straffes når den påberåbte terror manifesterede sig i objektive handlinger, såsom manddrab, røveri, brandstiftelse og andre velkendte forbrydelsestyper.

Den moralske panik efter 11. september 2001 har således givet EU-integrationen på straffe- og politi-rettens område en kickstart. Som det fremgår, er dette ikke sket uden omkostninger i form af retspolitiske problemer.

I de følgende tekster belyses disse problemer med en række forskellige udgangspunkter, der tilsammen tjener til at tegne nogle konturer af vores retspolitiske fremtid. En række jurister og politikere rejser en serie spørgsmål der samlet tjener til at belyse det grundlæggende problem:

Hvad betyder de nye regler for menneskerettighederne og den individuelle retssikkerhed? Risikerer vi med de nye regler at kompromittere de gennem årtier hårdt tilkæmpede rettigheder der tjener til at beskytte det enkelte menneske og politiske sammenslutninger mod statens magtfuldkommenhed?

Efter at indlæggene er skrevet, har den første sag i Danmark, der skal bedømmes efter de nye terrorbestemmelser, set dagens lys. Den anklagede er en forening, Al-Aqsa, med hjemsted på Nørrebro i København. Efter eget udsagn yder foreningen kun støtte til rent velgørende formål; ikke des mindre lyder anklagen på medvirken til terrorisme i form af økonomisk støtte til terrorgrupper. Efter den vedtagne terrorismelov er det strafbart at yde støtte - direkte eller indirekte - til personer, grupper eller sammenslutninger, som begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger. Selv når det drejer sig om rent humanitære indsamlinger til rent humanitære formål, og selv om man sikrer sig, at pengene faktisk bliver anvendt til humanitære formål, kan forholdet alligevel være omfattet af terrorbestemmelserne.

Hvad udfaldet at sagen bliver, kan man på nuværende tidspunkt kun gisne om, men sagen bliver næppe den sidste af sin art, selvom vi (endnu?) i vores lille fredelige land er langt fra retsløsheden på Guantanamo og strafferetsplejen i USA, der har muliggjort at hundredvis af muslimske medborgere af arabisk herkomst har været frihedsberøvet i månedsvis på mistanker for terrorisme.

Retsstaten smuldrer

Vagn Greve, professor, Københavns Universitet

En forkortet udgave af teksten blev bragt i Politiken den 26. oktober 2002.

De borgerlige frihedsrettigheder, som satte grænser for statens magt over for borgerne, blev tilkæmpet i USA og Frankrig i slutningen af 1700-tallet. Den demokratiske retsstat blev skabt i 1800-tallet som reaktion på enevælden for at beskytte borgerne mod statens overgreb. Statens pligt til at beskytte de svage i samfundet blev grundlaget for socialstaten. De moderne menneskerettigheder blev reaktionen på nazismens og fascismens uhyrligheder. Disse ideer er grundlaget for de vestlige landes retssystemer og dermed samfundenes rygrade. De afspejles i alle dele af lovgivningen men især i strafferetten, der altid har fungeret som civilisationens termometer.

I disse år ser vi, hvordan statsmagten forkaster en række af de principper, som majsommeligt er blevet tilkæmpet gennem de sidste 250 år. Det gøres af noble og mindre noble bevæggrunde, f.eks. ønsket om en europæisk enhed, ønsket om effektiv bekæmpelse af forbryderiske handlinger og ønsker om kortsigtet politisk gevinst. Fælles er det dog, at der alt for sjældent foreligger en ordentlig analyse, før der handles, og at beslutningerne alt for ofte reelt træffes af embedsmænd og politikere bag lukkede døre i Bryssel og på Slotsholmen.

I det følgende vil jeg i al korthed omtale nogle få af de ganske mange områder, hvor udviklingen er bekymrende.

Strafferetten er retten til at pine mennesker. Derfor har man siden midten af 1700-tallet stedse betonet, at strafferetten altid bør være det sidste middel, som kun bør tages i anvendelse, når andre midler er utilstrækkelige. Strafferetten skal kun anvendes, når den kan reducere kriminaliteten, ikke hvis man blot har som mål at uddele pine. I mangfoldige år har de politiske partier i Danmark og alle fagfolk tilsluttet sig disse grundprincipper. I de senere år har førende politikere åbenbart forladt dette syn. Nu er det tilstrækkelig grund til at straffe og til at skærpe straffene, at man vil markere sin afstandtagen fra visse handlinger.

Af den klassiske opfattelse fulgte også, at enhver unødvendig brug af straf er en uretfærdig straf. Det anerkendtes i det internationale samarbejde, hvor man ofte lagde til grund, at landenes forskellighed kunne føre til, at nogle lande valgte ikke at kriminalisere eller at anvende mindre indgribende straffe. I disse år gennemføres der inden for EU en række regler, som er baseret på det stik modsatte princip: Intet land må have lidet indgribende straffe, hvis de andre har behov for strenge straffe. Tidligere var det et af kriminalpolitikens kerneargumenter, at når et land ikke har behov for at straffe strengt, har nabolandet naturligvis heller ikke behov herfor. I dag vinder dette argument ikke længere gehør - til trods for, at det er åbenbart fornuftigt. Resultatet er store og unødvendige menneskelige lidelser samt store og unødvendigt kostbare fængselsystemer.

En af statens vigtigste opgaver er at beskytte dens borgere mod overgreb, hjemme såvel som i udlandet. Det betyder selvfølgelig ikke, at staten skal hindre, at dens borgere bliver

straffet for deres forbrydelser, men det betyder, at staten skal sikre, at processen og udfaldet stemmer med ret og rimelighed. Det er en pligt, som gælder for den danske stat, om så den danske borger var verdens mest modbydelige terrorist. Menneskerettigheder skal netop beskytte dem, som vi afskyr. Som almindelig avislæser får man indtryk af, at dette er blevet glemt i forhold til den dansker, som USA for tiden holder som krigsfange. Dette princip er også grunden til, at landene nægter at udlevere egne statsborgere til andre lande. Det betyder ikke, at de kriminelle ikke kan straffes. Det betyder blot, at hjemlandet selv skal gennemføre straffesagen, når der er tilstrækkelig grund til det.

Princippet er nu blevet opgivet inden for EU, selv om det f.eks. medfører, at helt uskyldige danskere kan komme til at sidde i varetægt i årevis i italienske fængsler under forhold, som gentagne gange er blevet fordømt af menneskeretsdomstolen i Strasbourg. Nu vil den danske justitsminister udvide denne regel, så danskere også skal kunne udleveres til USA. USA har i den vestlige verden det mest barbariske retssystem. Det er velkendt, at der anvendes dødsstraf. Men måske ved man ikke, at USA og Somalia er de eneste lande i verden, der ikke er afstået fra at henrette mindreårige. Siden 1976 har USA henrettet 35 retarderede. Det er dokumenteret, at et stort antal uskyldige i nyere tid er blevet idømt dødsstraf og er blevet henrettet. Sådan fungerer systemet i de alvorligste sager. Man kommer imidlertid ikke udenom betænelighederne ved at nægte udlevering til dødsstraf, for der er lige så afgørende indvendinger mod systemet i øvrigt. Tusindvis af fanger afsoner straffe på 25 år eller livstid for kriminalitet som smadring af en butiksrude, et butikstyveri af en elektrisk barbermaskine og lignende forseelser. Man rejser eksempelvis straffesager mod 8-årige, der laver en papirpistol i skoleklassen.

Sagerne gennemføres i et retssystem, som kun giver ordentlige retsgarantier til velhavere. Straffene afsones i fængsler præget af drab, vold og seksuelle overgreb.

Den klassiske betingelse for at tillade udlevering fra et land til et andet land har været, at handlingen skulle være strafbar i begge lande. Inden for EU anses dette princip for en hæmsko. Det skal det også være. Hvis vi ikke mener, at en handling er strafværdig, skal vi ikke hjælpe andre lande til at gennemføre en afstraffelse.

Et af strafferettens mest centrale principper er, at man kun straffer personer, som anklagemyndigheden kan bevise har begået en forbrydelse. Det danske formandskab har sat sig som mål, at hele EU skal gennemføre regler, hvorefter man kan konfiskere personers hele formue, hvis man blot kan bevise, at han/hun er gift med en kriminel, også selv om der ikke er noget bevis for, at pengene kommer fra ægtefællen. Man vil bekæmpe narkotikahandel etc., og det er selvsagt smukt. Men helliger målet virkelig et sådant middel?

Man behandler nu et forslag om, at alle EUs lande skal kriminalisere de såkaldte Auschwitz-løgne. Tyskland og Frankrig straffer med stor strengthed folk, der bestrider, at nazisterne slog jøder ihjel eller hævder, at det skete i færre tilfælde, end de officielle tal viser. Vi har også folk med sådanne opfattelser i Danmark, og når de har fremført deres meninger, er de blevet betragtet som tåber. Men også tåber har og bør have ytringsfrihed. Sovjetunionen var kendt for sine statsautoriserede historiebøger, der kun tillod folk at have den herskende opfattelse. De nye regler skal bekæmpe racisme, hvad der selvsagt er et smukt formål. Men er midlet acceptabelt? Hvilke andre sandheder skal statsautoriseres og have monopol i post-1984? Smider man børnene ud med badevandet?

Vil vi den totale krig mod kriminaliteten? Er vi virkelig villige til at ofre uskyldige mennesker og centrale og velbegrundede retsprincipper i kampen? Eller vil vi have et samfund, hvis mål og midler er anstændige?

De internationale forpligtelser

- Terrorbekæmpelse og magtfordeling

Ida Elisabeth Koch, cand. jur., Ph.D.

Seniorforsker ved Det Danske Center for Menneskerettigheder

Der er mange "hv-spørgsmål", der trænger sig på i debatten om anti-terrorisme. Hvad er terrorisme, hvilke midler skal og bør staterne tage i anvendelse for at bekæmpe fænomenet, og hvem er det, der bestemmer både hvad og hvilke? Jeg vil koncentrere mig om det sidste hv-spørgsmål, nemlig hvem. Hvem er det, der har eller tager magten til at definere terrorisme og til at bestemme, hvilke midler, der skal tages i brug i bekæmpelsen.

Det er klart, at hvem-svaret ikke er entydigt i en globaliseret verden. Terrorister krydser som bekendt grænser, og bekæmpelsen af terrorisme må nødvendigvis finde sted i et koordineret samarbejde mellem nationale, regionale og globale aktører. Det kan derfor ikke undre nogen, at både FN, Europarådet og EU har udstukket krav til måden, hvorpå staterne skal indrette deres straffelovgivning, deres straffeprocessregler, asylregler og deres regler om udlevering til strafforfølgning og strafafsoning.

De internationale regler stiller altså en række krav om terrorbekæmpelse og -forebyggelse, som det var helt påkrævet, at den danske (dengang socialdemokratisk ledede) regering forholdt sig aktivt til i efteråret 2001. FN, Europarådet og også EU stiller imidlertid samtidig en række andre krav, som de selv samme danske love skal respektere. Det drejer sig navnlig om kravet om respekt for retten til liv, forbudet mod tortur og anden umenneskelig og nedværdigende behandling, retten til privatliv, kravet om retfærdig rettergang og forbudet mod straffelove med tilbagevirkende kraft.

Der er altså en række sikkerhedskrav, der skal afbalanceres med kravet om respekt for fundamentale menneskerettigheder, hvoraf nogle, blandt andet retten til liv og torturforbudet er absolutte i den forstand, at de ikke kan fraviges. Forbudet gælder således også under krig eller anden offentlig faretilstand, der truer nationens eksistens, som der står i art. 15 i EMRK. Andre er mere rummelige. Art. 8 om privatlivsbeskyttelse er forsynet med et stk. 2, som beskriver, hvordan og hvornår retten kan begrænses. Og ser man på case law fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, er også kravet om retfærdig rettergang forholdsvis rummeligt, sådan at f.eks. en sigtets ret til at kommunikere med sin forsvarer under visse omstændigheder kan begrænses.

Derudover har staterne en skønsmargin, men domstolen accepterer ikke enhver begrænsning. Det kommer f.eks. til udtryk i en dom fra 1978 (Klass m.fl.) imod Vesttyskland, hvor domstolen udtrykkeligt siger, at "the Contracting States may not in the name of the struggle against espionage and terrorism, adopt whatever measures they deem appropriate". Udgangspunktet er altså, at sikkerhedshensynet og hensynet til respekt for menneskerettighederne skal kunne forenes. Europarådets Steering Committee

for Human Rights (CDDH) har for nylig udarbejdet et udkast til retningslinjer for, hvordan disse to krav kan forenes i praksis.

"Draft Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Human Rights and the Fight against Terrorism", hedder de. De kan findes på Europarådets hjemmeside www.coe.int. Der er et særligt terrorlink, hvor man kan gå ind og finde retningslinjerne tillige med en række kommentarer, som illustrerer kravene ud fra domstolens case law.

Retningslinjerne kan formentlig blive nyttige i den praktiske administration af lovgivningen. Det samme kan f.eks. case law fra Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg.

Så meget om arbejdsfordelingen - eller magtfordelingen - mellem det nationale og det internationale niveau. På det nationale niveau er der som bekendt en arbejdsfordeling mellem lovgivende og udøvende og dømmende magt, som er klarere i teorien end i praksis. Der er således ingen tvivl om, at hver af de tre magter overlapper hinanden, selv om der er nogle kernefunktioner, som er og bør være forbeholdt dem hver især. Det er ikke kun lovgivningsmagten, der har reguleringsopgaver. Den udøvende magt fastsætter ligeledes regler, og også domstolene har en retsskabende funktion samt nogle administrative opgaver. Hver af de tre magtinstanser udfører i et vist omfang funktioner af både dømmende, udøvende og regulerende karakter, og det er der både praktiske og historiske forklaringer på.

Med anti-terrorpakken er der flyttet lidt rundt på opgaverne og magten. Jeg vil nævne nogle eksempler. Det ene har at gøre med selve definitionen af terrorisme. Danmark har overtaget EU's meget brede definition af begrebet terror. Hovedproblemet er, at definitionen er så bred, at stort set alt kan tænkes at falde under denne, og lovens forarbejder giver kun ganske få fortolkningsbidrag til forståelsen af begrebet. Det betyder i praksis, at lovgivningsmagten har givet op og overladt det til domstolene at definere fra sag til sag, om noget er terrorisme eller ej. Det er et ofte forekommende fænomen inden for en række reguleringsområder, at lovgivningsmagten overlader det f.eks. til administrative myndigheder så at sige at skabe retten fra sag til sag. Men når der er særlig grund til at interessere sig for domstolenes retsskabende funktion i denne sammenhæng, er det naturligvis, fordi vi taler om udefinerede forbrydelser med en strafferamme på fængsel indtil livstid. Dette, at forbrydelserne ikke er definerede, giver betydelig retsikkerhed, fordi vi kun i begrænset omfang kan forudsige, om en bestemt adfærd er ansvarspådragende. Vi må vente og se, hvad domstolene siger, for de har i realiteten fået overdraget lovgivningsmagten.

Til gengæld har justitsministeren fået tiltalebeføjelsen. Tiltale er således betinget af justitsministerens beslutning, som træffes under parlamentarisk ansvar. Der bliver altså rørt lidt i gryden her, og som tidligere justitsminister og juraprofessor Ole Espersen skriver i et brev af 8. april 2002 til Folketingets Retsudvalg, så lover man til gengæld for "en meget politisk betonet bestemmelse, der er ret så vag og ubestemt" ... "at den alene vil blive brugt efter en politisk beslutning". "Det er næsten at overspille tilliden til det parlamentarisk/juridiske regime i vort land at anse dette for en ideel løsning", skriver han

og henviser til den fare, der kan ligge i at tiltalespørgsmålet "meget nemt vil kunne blive afhængig af regeringens og folketingsflertallets farve".

Jeg nævnte før, at den meget brede definition af terrorismebegrebet og få fortolkningsbidrag i lovens forarbejder giver domstolene nogle retsskabende beføjelser. Men det domstolslignende organ Flygtningenævnet får begrænset sin kompetence. Efter ændringerne i udlændingeloven skal integrationsministeren - på grundlag af en indstilling fra justitsministeren - vurdere, om ansøgeren er til fare for statens sikkerhed, og denne vurdering skal lægges til grund ved Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets afgørelse af sagen. Formelt er det stadig det uafhængige, domstolslignende organ, Flygtningenævnet, der har kompetencen, men afgørelsen ligger reelt hos ministeren. Og fra samme skuffe kan jeg nævne, at domstolene efter ændringerne i retsplejeloven kan bestemme, at politiet på grundlag af én kendelse skal kunne foretage et ubestemt antal hemmelige ransagninger. Formelt er det altså domstolene, der bestemmer, men man må vist sige, at der er tale om en udvidelse af politiets beføjelser.

Det er altså noget Folketinget har bestemt, og jeg vil gerne understrege, at der ikke ligger nogen stillingtagen fra min side til disse lovændringer. Jeg konstaterer bare, at magten flytter lidt rundt. Men derfor kan man alligevel godt spørge, hvilke muligheder Folketinget har haft for at bestemme noget andet. Jeg sigter til det forhold, at den samlede anti-terrorpakke blev præsenteret som nødvendig af hensyn til Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde. Justitsministerens lovforslag blev således fremsat under overskriften "Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds Resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.". Integrationsministerens lovforslag om ændringer i udlændingeloven blev fremsat under overskriften "Initiativer mod terrorisme m.v. - opfølgning på FN's Sikkerhedsrådsresolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme". Lovpakken blev altså præsenteret for Folketinget som det uafvendelige resultat af Danmarks internationale forpligtelser til at bekæmpe terror, selv om meget store dele af pakken faktisk hører hjemme i kategorien "m.v.".

Det har været sagt før, så jeg går hurtigt hen over eksemplerne, selv om mange af lovændringerne er ganske radikale. Danske statsborgere kan nu udleveres til andre lande end de nordiske, og når det drejer sig om EU-landene kan det også ske, selv om kriminaliteten er helt bagatelagtig. Det har kun i meget begrænset udstrækning noget med terror at gøre, og det forekommer mere end nærliggende at antage, at lovændringen var motiveret i et ønske om at kunne ophæve Danmarks forbehold over for EU-udleveringskonventionen fra 1996. I hvert fald kan mange af ændringerne ikke motiveres hverken i FN-resolutionerne eller i terrorfinansieringskonventionen. Derimod har lovens vedtagelse banet vejen for de senere lovændringer, som en vedtagelse af EU-rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre vil nødvendiggøre, men det er en helt anden historie. Der er nogle lærebøger, der skal revideres grundigt.

Hjemmel til hemmelig ransagning i narkosager er heller ikke noget FN krav, og det samme gælder en række andre efterforskningskridt af mere generel karakter. Og ikke mindst på udlændingeområdet rækker udspillet langt videre, end hvad de internationale

regler om terrorbekæmpelse stiller krav om. Formuleringer som "med henblik på at sikre fuld efterlevelse af FN-resolution nr. 1373" og "for at sikre fuld overensstemmelse med FN-resolution nr. 1373" blev gentaget til bevidstløshed i lovforslagets bemærkninger, selv om der faktisk ikke i resolutionsteksten var dækning for lovændringerne.

Regeringen kan naturligvis fremsætte de lovforslag, den vil. Men det signal, der blev sendt til Folketingets medlemmer fra både den nuværende og den forrige regering var altså, at lovpakken kun i begrænset omfang var til forhandling, idet Danmark er bastet og bundet af internationale regler om terrorbekæmpelse. Ganske vist var både Sikkerhedsrådets resolution, FN-konventionen om terrorfinansiering og EU's rammeafgørelse om terrorbekæmpelse bilagt lovforslaget med bemærkninger, og man kan selvfølgelig sige, at det enkelte folketingsmedlem selv kunne forvise sig om lovforslagets (manglende) sammenhæng med internationale terrorismebekæmpelsesregler. Lovbemærkningerne starter imidlertid som følger: "Terrorangrebene mod USA den 11. september 2001 gav anledning til, at der blev foretaget en nærmere vurdering af, om dansk lovgivning er tilstrækkelig til at sikre en effektiv indsats mod terrorisme. Denne vurdering har resulteret i en række forskellige lovgivningsinitiativer, som alle er rettet mod terrorisme". Senere i bemærkningerne antydes det ganske vist, at ikke alle dele af udkastet kan henføres til de internationale krav. Det skete ved hjælp af udtryk som "bl.a.", "til dels" og "m.v.", men det er vist ikke for meget sagt, at det overordnede budskab var, at der her var tale om terrorbekæmpelse og kun terrorbekæmpelse. I øvrigt har anti-terrorpakken omfang i sig selv gjort det vanskeligt for Folketingets medlemmer at censurere pakken for ikke-terrorrelaterede forslag. Der er tale om et meget omfattende og på mange måder svært gennemskueligt lovkompleks, og det er meget langt fra givet, at folketingspolitikerne har haft mulighed for at gennemskue, hvilke dele af pakken, der var nødvendige på grund af de internationale krav og hvilke dele, der var motiveret af helt andre hensyn.

Når lovforslag på denne måde ukorrekt betegnes som uafvendelige på grund af Danmarks internationale forpligtelser, har det i realiteten som konsekvens, at lovgivningsmagten koncentrerer hos regeringen, selv om det for en umiddelbar betragtning ser ud som om, at magten udgår fra internationale fora som FN og EU. Folketingets rolle begrænses, fordi den demokratiske debat finder sted i et forkert lys, og det rejser ikke bare spørgsmål om magtfordelingen mellem regering og folketing. I en tid, hvor Danmarks selvbestemmelsesret er et stående debattemne, er det uheldigt, at regeringen foregiver, at Danmark er forpligtet af internationale regler i højere grad, end tilfældet er, for derved at kunne gennemføre lovinitiativer, som under andre omstændigheder ville være blevet gjort til genstand for grundig og kritisk debat.

Den vedtagne anti-terrorpakke "overopfylder" således de internationale krav om terrorbekæmpelse og i den henseende ligner den en række andre terrorpakker. Den danske regering var langt fra den eneste, som så sit snit til at få gennemført forskellige ikke-terrorrelaterede stramninger af blandt andet asyllovgivningen under overskriften "krav fra FN". Det er derimod mindre indlysende, om den danske anti-terrorpakke også opfylder de internationale krav om menneskeretsbeskyttelse, selv om det er forudsat, at de to typer af krav skal kunne forenes. Der er ikke nødvendigvis nogen sammenhæng mellem overopfyldelse af sikkerhedskravene og underopfyldelse af menneskeretskravene,

men et meget snævert fokus på sikkerheden kan meget nemt resultere i en disrespekt for menneskerettighederne. FN's Menneskerettighedskomité har allerede været ude med kritik af blandt andet England og Sveriges terrorlovgivning og også Racediskriminationskomitéen har rettet kritik mod flere stater. Hvad enten vi taler om terrorbekæmpelse eller menneskeretsbeskyttelse er det derfor vigtigt, at magtrelationerne mellem danske og internationale "regeludstedere" beskrives korrekt, og at hensynet til den menneskeretlige beskyttelse ikke underordnes sikkerhedshensynet.

EU-strafferet: integration eller desintegration?

Thomas Elholm, cand.jur, Ph.D, Københavns Universitet

EU har til formål at skabe stadig mere integration i Europa. Det sker bl.a. ved at fastsætte fælles retsregler, og næsten dagligt kan man høre eller læse om vedtagelse af fælles strafferegler i EU. Snart er det menneskesmugling, snart terror eller internetkriminalitet, som skal bekæmpes via fælles EU-regler.

Men forhindrer EU-reglerne kriminaliteten? Det er spørgsmålet, som vedrører indholdet af EU's kriminalpolitik, og som hvert EU-formandskab er med til at fastlægge.

Indledning

Af EU-traktatens første artikel kan man læse, at målsætningen med samarbejdet er integration, dvs. en stadig snævrere Union mellem de europæiske folk. Måske er det derfor, EU som officiel kendingsmelodi har valgt det stykke af Beethovens 9. symfoni, hvor Schillers ord, at "alle Menschen werden Brüder, wo dein sanfter Flügel weilt", indgår. Oversat til EU-sprog må det vel betyde, at Europas folk og borgere bliver brødre, hvor ideen om Den Europæiske Union hersker. Af EU-traktatens anden artikel kan man læse, at EU vil skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. EU har på forskellig vis forsøgt at tydeliggøre, hvad der menes med et sådant område. Særlig tydeligt er det imidlertid ikke. Det hedder i handlingsplanen til realisering af dette område, at "retfærdighed" skal forstås som noget, "der gør dagligdagen lettere for almindelige mennesker, og stiller de individer til regnskab, der er en trussel for samfundet og borgernes frihed". Denne "definition" af retfærdighed er næsten blottet for substans; alt fra det repræsentative demokrati til opvaskemaskiner og bæreposer kan jo gøre "dagligdagen lettere for almindelige mennesker". På trods af den meget vide og næsten indholdsløse definition, rummer den dog et vigtigt budskab, måske det mest centrale og afgørende for Unionens kriminalpolitik i årene fremover. Ifølge definitionen skal mennesker, som begår kriminalitet, bestemt ikke tro, at de vil blive del af "forbrødringen" i EU. Der er lagt op til et afgrundsdybt modsætningsforhold mellem folk, der afsløres i (alvorlig) kriminalitet og de øvrige, kaldet "almindelige mennesker".

Effektivitet

EU vil realisere området med frihed, sikkerhed og retfærdighed ved at bekæmpe kriminalitet, navnlig organiseret kriminalitet. Kriminalitetsbekæmpelse er således indskrevet i traktaten som en bærende del af EU-samarbejdet. Også af de enkelte EU-retsakter vedrørende harmonisering af strafferetten fremgår, at målsætningen er kriminalitetsbekæmpelse. I løbet af de sidste 5-6 år er der foreslået og vedtaget en lang række retsakter, der skal harmonisere strafferetten og derved bekæmpe kriminaliteten.

Regler om straf er de eneste juridiske regler, der har påføring af smerte eller lidelse som en del af deres *hensigt*. Andre juridiske regler har muligvis dette som *konsekvens*, men ikke som en del af hensigten. Påføring af menneskelig lidelse uden formål og uden rimelig udsigt til realisering af dette formål kan ikke forsvares i en retsstat. Det har de vesteuropæiske lande været enige om siden Oplysningstiden, og de har indrettet deres straffesystemer derefter. Formålet med harmoniseringen af strafferetten, altså

kriminalitetsbekæmpelse, er et tilstrækkeligt konkret formål til, at midlets egnethed og effektivitet (til en vis grad) kan måles eller i hvert fald diskuteres. En analyse heraf må opdeles i to. For det første den situation, at en bestemt handling er kriminel i et land, men legal i et andet. For det andet den situation, at den pågældende handling er kriminaliseret i begge (eller alle) lande, men på forskellige måder.

I den første type af situationer kan harmonisering være med til at løse et problem for den stat, som har kriminaliseret den pågældende handling, og som på grund af åbne grænser og øget mobilitet i EU påvirkes af, at denne type handlinger er legale i nabolandene. F.eks. er løgn om eksistensen af koncentrationslejre under 2. Verdenskrig strafbart i Tyskland (de såkaldte Auschwitz Lüge), men ikke i Danmark, og med stadigt mere usynlige grænser kan det jo tænkes at være et problem for tyskerne, hvis sådanne løgne systematisk spredes fra Sønderjylland. På trods af at de vesteuropæiske landes strafferet er præget af de samme grundlæggende ideer fra Oplysningstiden, og at landene har kriminaliseret mange af de samme handlinger, kan der gives en række eksempler på handlinger, som er kriminelle i et land, men legale i et andet. F.eks. er det i Sverige forbudt at købe seksuelle tjenester, men ikke i Danmark, og i Portugal og Irland er abort kriminaliseret. En harmonisering af de nævnte regler ville imidlertid støde på anseelige praktiske problemer. Blot at nå til enighed mellem landene ville være særdeles vanskeligt, og kriminalisering af f.eks. Auschwitz Lüge, abort eller køb af seksuelle tjenester i hele EU ville støde på enorm folkelig modstand i mange lande. Harmonisering i tilfælde, hvor en handling er kriminel i et land, men ikke i et andet, kan derfor måske løse et problem for det land, der har kriminaliseret handlingen, men det skaber nye problemer for de øvrige lande.

Den anden situation er - som nævnt ovenfor - den, at harmoniseringen angår handlinger, der allerede er kriminaliserede i alle medlemslande, men hvor der mellem nogle lande er forskelle for så vidt angår ansvarsbetingelser og strafferammer m.m. Det formentlig væsentligste argument for harmonisering i sådanne tilfælde er, at forskelle mellem landene skaber lovgivningsmæssige "huller", som de kriminelle kan udnytte, og som gør strafforfølgning vanskelig. Kriminelle kan herved enten helt undslippe strafforfølgning eller begå kriminalitet i det land, hvor straffen er mildest. Argumentationen har måske en umiddelbar overbevisningskraft. Skrækken er, at de åbne grænser og den nye teknologi gør det let for lovbrudere at krydse grænser og udnytte de lovgivningsmæssige og praktiske forskelle, som der måtte være fra land til land.

Ved nærmere eftersyn har denne argumentation imidlertid en række svagheder, som gør det endog meget tvivlsomt, om harmoniseringen har nogen signifikant effekt på kriminalitetens omfang. For det første er denne argumentation *alene* anvendelig på tværnational (ofte også kaldet transnational) kriminalitet, og der findes endnu ingen større empirisk undersøgelse af, i hvor stor en udstrækning sådan kriminalitet er et problem. For det andet lider denne argumentation af den afgørende svaghed, at det er tvivlsomt, om harmoniseringen kan afhjælpe tværnational organiseret kriminalitet. Heller ikke dette findes der undersøgelser af, men det er på ingen måde givet, at supranationale løsninger er de mest hensigtsmæssige. Tværnational kriminalitet er et kompliceret fænomen, som bl.a. altid indebærer et væsentligt lokalt/nationalt element. Det har fået forskere med kendskab til denne form for kriminalitet til at påpege, at den først og fremmest skal

bekæmpes nationalt. Organiseret menneskesmugling opleves måske som et eksempel på kriminalitet, hvor fælles regler med fordel kunne indføres. Hvis de kriminelle opdager, at strafferegler er milde i et EU-land, så kunne man frygte, at dette land blev anvendt til indsmugling, og at de illegale indvandrere derefter kunne sprede sig til resten af EU - godt hjulpet af de åbne grænser. Det er imidlertid usandsynligt, at de bagmænd, der organiserer menneskesmuglingen, bekymrer sig om forskelle i f.eks. strafferammer og ansvarsbetingelser. Afgørende for dem er opdagelsesrisikoen og dermed risikoen for tab af indtægter. EUs regler om menneskesmugling blev bl.a. udarbejdet i lyset af den forfærdelige sag fra Dover, hvor 58 illegale kinesiske indvandrere led kvælningsdøden i en lastbil. Det fik den britiske regering til at forlange høje fælles strafferammer i hele EU, men sagen viste jo netop, at smuglerne *ikke* havde valgt det land, hvor strafferammer og ansvarsbetingelser var mildest.

Eksemplet vedrørende menneskesmugling angår grupper af mennesker, som i vid udtrækning lever af kriminalitet. Samme argumentation kan ikke nødvendigvis overføres på de tilfælde, hvor lovovertrædelser begås af virksomheder, der i hovedsagen lever af legale forretninger, men som undertiden begår noget strafbart. Man kunne forestille sig, at virksomheder ville søge det land, hvor straffereglerne var mildest, fordi dette ville give dem en konkurrencemæssig fordel. Det er imidlertid *usandsynligt*, at virksomheder lægger deres aktiviteter i et bestemt område, fordi straffelovgivningen der er mild. Virksomhedernes valg er langt mere afhængig af faktorer som beskatning, mulighed for lavere produktionsomkostninger og adgang til kvalificeret arbejdskraft. Heller ikke i relation til legale virksomheder er det således sandsynligt, at harmonisering af strafferetten vil få en kriminalitetsbegrænsende effekt.

Hvis en handling allerede er kriminaliseret på den ene eller anden måde i alle EU-lande, så har fælles krav til gerningsindhold, strafferammer og ansvarsbetingelser næppe nogen større værdi som kriminalitetsbekæmpende faktor. De regler om harmonisering af strafferetten, som EU hidtil har foreslået eller gennemført, udgør netop sådanne tilfælde. Alligevel er de begrundet i ønsket om kriminalitetsbekæmpelse.

Signaler

Der kan tænkes andre formål med EU's harmonisering af strafferetten. Europæisk integration er allerede nævnt og indgår eksplicit i EUs traktatgrundlag. Herudover kunne nævnes ønsket om ligebehandling eller øget konkurrence. Der kan argumenteres for og imod en harmonisering motiveret af sådanne ønsker, men sådanne argumenter har hidtil ikke haft den store betydning i forbindelse med EU's harmonisering af strafferetten.

Derimod er der en anden faktor, som i stigende grad synes at være bærende for harmonisering af strafferetten i EU. Det drejer sig om signalværdien af EU's lovgivningsarbejde. Det internationale strafferetlige samarbejde har været præget af forskellige strømninger. I 1980 udgav Europarådet en rapport om *afkriminalisering*, som markerede bestræbelserne på at begrænse anvendelsen af straf. Udviklingen er siden gået i en markant anden retning. EU-lovgivningen præges af ønsket om kriminalisering af flere og flere handlinger og ønsket om højere straffe (øget repressionsniveau). Skal man tegne et billede af de samfundsforhold, som leder frem til harmoniseringen af strafferetten i dag, må der ud over øget mobilitet og ny teknologi peges på følgende

holdningsmæssige eller *psykologiske* faktorer i EU: 1) kriminalitetsangst og kravet om personlig sikkerhed, 2) kravet om strengere reaktioner over for forbrydelser.

Disse faktorer kan aflæses direkte i EU-retten. Det overordnede formål med skabelsen af et område med "frihed, sikkerhed og retfærdighed" spiller netop på disse psykologiske faktorer, og i EU-terminologi tales ofte om "indre sikkerhed", som noget der trues af bl.a. organiseret kriminalitet. Som redegjort for ovenfor er det i mange tilfælde tvivlsomt, om harmoniseringen har nogen betydning for omfanget af kriminaliteten. Det efterlader harmoniseringen med én sikker funktion: den signalerer politikernes vilje til at stemple bestemte handlinger som uønsket adfærd, der ses strengt på, og som der skal gøres noget ved. I en meddelelse af 15. november 2001 fra Kommissionen til Rådet og Parlamentet hedder det f.eks., at "navnlig menneskehandel og menneskesmugling opfattes som værende totalt uacceptabelt. Der må derfor tilvejebringes effektive straffebestemmelser på området. På EU-plan bør potentielle kriminelle ikke kunne betragte nogen medlemsstat som værende relativt "mere sikker" for deres ulovlige aktiviteter. Det *ville styrke retfærdigheden i EU og sende klare signaler* om, at medlemsstaterne har viljen til at fastsætte *strengt sanktioner*. I konklusionerne fra Tammerfors-mødet opfordrede Det Europæiske Råd derfor indtrængende til, at der vedtages lovgivning med *hårde straffe* for alvorlige forbrydelser" (mine kursiveringer).

En signal- eller symbolsk lovgivning får relativt stor betydning i et samfund, hvor kravet om personlig sikkerhed og strengere reaktioner overfor lovbyggere er stort. Men den er ikke uproblematisk. Jo mere den symbolske funktion betones og accepteres, jo mindre kan straffelovgivningen gøres til genstand for en rationel, videnbaseret diskussion, fordi alene flertallets ønske om markering af dette og hint legitimerer et forslag. Jo mere den symbolske funktion betones, jo mindre betydning får det grundlæggende retsstatslige princip om, at strafferetten skal være det sidste middel, som bringes i anvendelse for at opnå dette eller hint (straf som *ultima ratio*), fordi det afgørende ikke er at lede efter den mindste grad af straffeanvendelse, men derimod efter den største symbolske virkning. Endelig er det ikke uproblematisk, thi jo mere symboleffekten betones, jo større pres lægges der på de lande, som har et lavt straffniveau. Ikke fordi deres lovgivning er uhensigtsmæssig, men fordi de signalerer noget forkert. Dermed bliver det tilstrækkeligt at henvise til andre landes strengere fremgangsmåde, som argument for harmonisering.

Også i dansk lovgivningspraksis har netop signalværdien spillet en væsentlig rolle for ønsket om tilpasning til andre landes strafferet. Det har f.eks. været et argument for regeringens nylige forslag om forhøjet straf for en række voldsforbrydelser, at lande, som vi normalt sammenligner os med, har væsentlig højere straf for voldtægt. Det gør i sig selv det danske straffniveau for voldtægt uacceptabelt, *ikke* fordi det danske niveau er uhensigtsmæssigt (der bliver næppe færre voldtægtstilfælde med højere straffe), men fordi dansk lovgivning dermed sender forkerte *signaler*. Det er selve kernen i øjeblikkets harmoniseringsproces: lande med milde straffe og straffesystemer sender forkerte signaler, og det spiller derfor ingen rolle, om et øget repressionsniveau i disse lande (i øvrigt) er hensigtsmæssigt.

I EU-sammenhæng får symbolværdien af lovgivningen sat ekstra fart på harmoniseringen, fordi hvert formandskab ønsker at vise, at netop det gør noget for at skabe sikkerhed for borgerne og bekæmpe kriminalitet. I de senere år har hvert

formandskab haft en lang liste med forskellig strafferetlig lovgivning på programmet, og i en atmosfære af kriminalitetsangst, ønsket om personlig beskyttelse og strengere straffe til lovbyggere, er ned- eller afkriminalisering naturligvis det politiske forkerte signal at sende. Derfor er der heller ikke ét EU-harmoniseringsforslag som vedrører ned- eller afkriminalisering.

Endvidere har hvert land sine kæpheste, som formentlig er stærkt styrende for samarbejdet. Det antages således, at den spektakulære sag fra Dover lagde et massivt pres på den britiske regering ved drøftelserne af EU-reglerne om menneskesmugling. Belgien har udvist stor interesse for reglerne om seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Sverige har arbejdet hårdt for skærpede regler om prostitution i forbindelse med menneskehandel. Danmark har været frontfigur i kampen for miljøets strafferetlige beskyttelse osv.

Således drives retsudviklingen frem i EU, og man får undertiden en fornemmelse af, at fremdriften er det vigtigste. EU-samarbejdet er blevet sammenlignet med det at køre på cykel: hvis ikke der til stadighed trædes med en vis styrke i pedalerne, vælter konstruktionen. Det er ikke kun et nationalt dansk fænomen, at kriminalpolitik er blevet et udstillingsvindue for politikere, gennem hvilket de kan promovere sig selv og deres parti. Samme udvikling ses i hele EU. Blair har vundet valg på parolen om bekæmpelse af kriminalitet ved at slå hårdt ned herpå, og samme tema var centralt i det seneste franske parlamentsvalg. Tendensen afspejles i det politiske arbejde i EU, og som nævnt indgår kriminalitetsbekæmpelse som en hjørnesten i EU-samarbejdet. Det er blevet en del af selve traktatgrundlaget. Udviklingen gør det aktuelt og nødvendigt med en kritisk vurdering af EU's kriminalpolitik.

Jeg nævnte indledningsvis, at EU's "definition" af "retfærdighed" næsten var blottet for substans, men ikke helt. "Definitionen" lægger op til en uovervindelig modsætning mellem "dem og os", mellem dem, som begår "organiseret og anden kriminalitet", og dem som ikke gør. De sidstnævnte kan læse, at man i EU vil bestræbe sig på, at de skal få det lettere. De førstnævnte kan af citatet læse, at EU vil bestræbe sig på, at de ikke skal få det lettere.

Selvom strafferetligt samarbejde i årene fremover bliver vigtigere og vigtigere på grund af globaliseringen, og selvom de nationale strafferetter uundgåeligt vil nærme sig hinanden, så bør der stadig stilles krav til udformning og indhold af strafferetten. Hvis kravet er "retfærdighed" forstået som ovenfor beskrevet, og det efterstræbte er størst mulig signalværdi, så hindres ikke bare en saglig diskussion af harmoniseringen - EU's kriminalpolitik vil føre til desintegration. EU har formentlig haft succes med at hindre krig mellem nationalstaterne i Vesteuropa, men krigen er nu vendt indad, mellem befolkningsgrupper i Unionen (mellem dem, der begår kriminalitet og de øvrige). Den nye krig mod kriminalitet er næppe mindre brutal (tænk på terrorkrigen), og fordømmelsen af "de andre" næppe mindre hadsk (end den mellem folk i bekrigende nationalstater). Med en sådan kriminal- og signalpolitik er der bestemt ikke lagt op til, at alle mennesker bliver brødre i EU. EU burde finde en ny kendingsmelodi. Schillers ord er falsk varebetegnelse.

Fuld fart ned ad slisken

Preben Wilhjelm, Lic.Jur

Bragt som kronik i Politiken 23. maj 2002. Siden PW skrev denne artikel har Folketinget vedtaget henholdsvis antiterror-pakken den 31. maj 2002 og Den Europæiske Arrestordre den 4. juni 2002.

I chokket efter den 11. september fremlagde SR-regeringen en såkaldt 'antiterrorpakke'. Bl.a. brød den med det århundredgamle princip, at man ikke kan udvise danske statsborgere til retsforfølgelse i andre lande. Det blev der åbnet mulighed for, endda fortrinsvis i sager, som intet har med terrorbekæmpelse at gøre. Selv om man knap havde troet det muligt, har justitsministeren nu fremlagt et forslag, som går langt, langt videre. Regeringens forslag blev vedtaget i Folketinget stort set uden offentlighedens viden endsige debat.

Det har hidtil været et selvfølgelig og karakteristisk træk ved en nationalstat, at den beskyttede sine borgere mod andre stater. Hvad angår eksempelvis udlevering til strafforfølgning i andre lande, siger den gældende lov kort og godt, at en dansk statsborger ikke kan udleveres - og det ganske uanset hvor grov kriminalitet, der er mistanke om, og hvor velunderbygget, mistanken synes at være (der er en meget snæver undtagelse for andre nordiske lande, som er begrundet i det nære retsfællesskab, ensartede retsgarantier, strafferammer m.v.).

Den 11. september skabte et forståeligt pres på myndighederne for så vidt muligt at beskytte deres befolkning mod terror. Også den danske SR-regering var under pres, ikke mindst fra den borgerlige opposition. Nyrup måtte "vise handlekraft" og lovede et udspil inden to måneder. Den 31. oktober fremlagde regeringen sin "antiterrorpakke". Dagen efter besluttede Nyrup at udskrive valg, og "pakken" druknede i en pærevælling af ventelister, efterløn, udlændinge og barselsorlov.

Heller ikke efter at den nye regering i december genfremsatte "antiterrorpakken" praktisk taget uændret, har den fået den offentlige opmærksomhed, den kunne fortjene. Især i betragtning af, at der samlet er tale om en ændring i forholdet mellem statens magtbeføjelser og den enkelte borgers retssikkerhed, som er mere vidtgående end summen af alle de ændringer, som er foretaget siden den danske retsstat blev grundlagt med retsplejereformen i 1919 (jf. Politikens kronik den 9. november 2001).

Et led i "pakken" var nogle overordentlig drastiske ændringer af udleveringsloven. Danske statsborgere skulle efter forslaget kunne udleveres til strafforfølgning i et hvilket som helst andet land, mest vidtgående til andre EU-lande, og vel at mærke ikke kun på mistanke om terrorvirksomhed, men helt ned på forholdsvis banale lovovertrædelser som hærværk og tyveri. Det er næppe for meget sagt, at panikken efter 11. september blev forsøgt udnyttet til at gennemføre overstatslige beføjelser på retsområdet, som EU længe

havde lagt op til, men som hidtil kun havde fundet støtte blandt højrefløjens lov-og-orden-populister og overbeviste EU-føderalister.

Såvel Frank Jensen som senere Lene Espersen understregede dog i deres fremlæggelse som noget væsentligt, at udlevering kun kunne ske, hvis mistanken gjaldt et forhold, som også er strafbart i Danmark. Udlevering til et EU-land krævede, at den pågældende lovovertrædelse herhjemme kan straffes med fængsel i mere end 4 år. Kun hvis den pågældende i de seneste to år har haft bopæl i det land, hvor lovovertrædelsen er begået, kan der ske udlevering i de mere banale sager, hvor den danske strafferamme blot skal være fængsel i mindst 6 måneder.

Alt dette er nu historie. Den 10. april fremsatte justitsminister Lene Espersen i foreløbig ubemærkethed forslag om, at folketinget skal godkende EU's afgørelse om "Den Europæiske Arrestordre".

Selv om man ville have forsvoret det muligt, vil det forslag, ministeren lægger op til at få vedtaget inden udgangen af denne måned, medføre udleveringsregler, som er langt mere vidtgående end det oprindelige, danske forslag.

(For at kunne referere til gældende lov og det oprindelige forslag vil jeg, ligesom også ministeren gør, tillade mig fortsat at anvende begrebet "udlevering", selv om EU insisterer på, at det nu skal kaldes "overgivelse". Det lyder mere, som om det blot er en flytning fra den ene politikreds til den anden - og det er vel også meningen):

Der er ikke længere tale om, at der åbnes mulighed for, at danske statsborgere under visse forudsætninger kan udleveres. De skal udleveres. Afgørelsen "fastlægger i hvilke tilfælde medlemsstaterne vil være forpligtede til at udlevere en lovovertræder til en anden medlemsstat" (bemærkningerne s. 3).

Det er ikke længere et krav, at der er tale om et forhold, som også er strafbart i Danmark. Når det gælder de forhold, der er medtaget på det, som justitsministeren kalder EU's positivliste, "gælder derimod ikke noget krav om dobbelt strafbarhed for disse forbrydelser, dvs. at forholdet ikke nødvendigvis skal være strafbart i den anmodede medlemsstat" (s. 3).

Kravet i det oprindelige forslag om en dansk strafferamme på mere end 4 års fængsel (eller mindst to års bopæl i det pågældende land) forsvinder derfor også helt. Nu kræves kun, at der i det land, som kræver danskeren udleveret, kan idømmes frihedsstraf på 12 måneder (s. 14).

For handlinger, der ikke er opført på EU's positivliste, kræver udleveringen fortsat, at handlingen er strafbar i hjemlandet, men "der lægges op til en fleksibel anvendelse af kravet om dobbelt strafbarhed" (s. 7).

Om udleveringsbegæringen bygger på en rimeligt begrundet mistanke til den danske statsborger, som kræves udleveret, må danske myndigheder ikke forholde sig til: "...ligesom det heller ikke vil være muligt at afslå en udleveringsbegæring under henvisning til, at anmodningen savner tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag" (s. 3n, 17n). Udlevering til et EU-land må ikke længere afslås med den begrundelse, at det drejer sig om en politisk handling, som ikke er strafbar i Danmark (s. 18).

Det vil ikke længere være tilladt at afslå en udleveringsbegæring af humanitære grunde (s. 19ø, EU-afgørelsen artikel 18).

Det er selvsagt ret afgørende, hvilke handlinger, en dansk statsborger skal være mistænkt for, for at blive udleveret, og i hvilket omfang disse handlinger ikke er strafbare herhjemme, men omfattet af EU's "positivliste".

Justitsministeren betegner det som "alvorlige forbrydelser" og vælger udelukkende eksempler, som enhver vil anse for alvorlige. Desuden foretrækker hun eksempler, hvor det ikke er en dansk statsborger, der skal udleveres, men omvendt en udlænding, som Danmark kan kræve udleveret for en forbrydelse begået her i landet.

Hvor alvorlige forbrydelser, der er tale om, kan diskuteres. "Positivlisten" omfatter ikke mindre end 32 kategorier og begrænser sig ikke til terrorisme, menneskehandel, gidseltagning, manddrab, voldtægt, brandstiftelse, narkohandel, skibs- og flykapring og sabotage. Den medtager også f.eks. hvidvaskning af penge, racisme og fremmedhad, deltagelse i en kriminel organisation, bedrageri, ulovlig handel med antikviteter og kunstgenstande, med hormonpræparater og psykotrope stoffer, og med stjålne motorkøretøjer, desuden organiseret tyveri og efterligning og fremstilling af piratudgaver.

At kravet om dobbelt strafbarhed er bortfaldet, slår justitsministeren hen med en bemærkning om, at de forhold, der er optaget på positivlisten, jo jævnt hen også er strafbare i Danmark. Det forekommer at være en lemfældig omgang med de kategorier, som opregnes på listen. Har justitsministeriet mon undersøgt, om alle EU-lande har samme definitioner, fortolkninger og retspraksis når det gælder eksempelvis bedrageri, ulovlig handel eller efterligninger? For ikke at tale om så diffuse begreber som "racisme", "fremmedhad", "psykotrope stoffer" eller "kriminel organisation"? I så fald har hun forholdt folketingsresultatet af en sådan nærmere analyse.

Blot for at tage et konkret eksempel: I bl.a. Tyskland er det strafbar racisme at hævde, at gaskamre ikke har eksisteret og at holocaust ikke har fundet sted. I Danmark har vi ikke fundet det hensigtsmæssigt at strafforfølge galninge, som påstår noget sådant. De stempler sig selv. Og det er i det hele taget et skråplan at lade straffeloven afgøre, hvad der er historisk sandt eller ej. Nu forpligtes vi til at udlevere en dansker, der har udbredt sådanne "historische lüge" i Tyskland, til strafforfølgning efter tysk ret. Om vi også skal udlevere idioten, hvis han har skrevet det i en dansk publikation, og et eksemplar af denne dukker op i Tyskland, er et interessant men uoplyst spørgsmål.

Justitsministerens fremlæggelse er i det hele taget kemisk rensset for de utallige kontroversielle situationer, en fælles "arrestordre" kan give anledning til. Det er heller ikke ligefrem nøgternhed, der præger fremlæggelsen. Sammenfattende præsenteres forslaget som en bestræbelse på at "forenkle og effektivisere, således at en person, der har begået en alvorlig forbrydelse, hurtigere kan udleveres". Man skal ikke have en doktorgrad i tekstanalyse for i disse få ord at finde ikke mindre end fire manipulationer:

Et forslag, som omfatter en præambel med 13 punkter (plus underpunkter), 28 detaljerede artikler, en "positivliste" med 32 mere eller mindre diffuse gerningskategorier og som tilsammen fylder ca. 20 gange så meget som vores nuværende udleveringslov præsenteres med de positivt værdiladede ord "forenkling" og "effektivisering".

Ministerens bruger udtrykket "en person, der har begået", hvor der højst er dækning for "en person, der mistænkes for", og som altså efter alle civiliserede retsprincipper skal anses for uskyldig, til det modsatte er bevist. Med udtrykket "har begået" fritager ministeren samtidig sig selv for at forholde sig til den hårrejsende bestemmelse om, at

danske myndigheder ikke må afslå udlevering, selv om man finder mistanken aldeles ukvalificeret.

Ministeren bruger udtrykket "alvorlig forbrydelse" til trods for, at forslaget omfatter helt banale lovovertrædelser, jf. ovenfor.

Og ministeren siger "kan udleveres", hvor det nye i forslaget faktisk er, at den pågældende danske statsborger skal udleveres.

For slet ikke at tale om, hvad sammenfatningen fortier, herunder det principielt helt afgørende nye, at kravet om strafbarhed i hjemlandet er solgt ud.

Meget tyder i øvrigt på, at det er gået voldsomt hurtigt i justitsministeriet. Et eksempel er kriterierne for udlevering til straffuldbyrdelse, altså til afsoning i udlandet. Hvilket i øvrigt også er nyt i forhold til det oprindelige forslag. Her har vi, og formentlig også de øvrige EU-lande, i 1957 undertegnet en europæisk konvention, hvorefter udlevering til straffuldbyrdelse kræver, at den pågældende lovovertrædelse har en strafferamme på et år i det land, som begærer udlevering, og at den idømte frihedsstraf er på mindst fire måneder. Her er bestræbelsen på "forenkling og effektivisering" resulteret i, at den europæiske arrestordre kun opretholder det ene krav. I justitsministerens fremlæggelse kan man læse (s. 7), "at det for så vidt angår straffuldbyrdelse alene er den idømte straf, der har betydning". På side 14 kan man læse det stik modsatte, nemlig at "udlevering er således alene afhængig af strafferammekravet i den begærende medlemsstat"! (det er udlægningen på s. 7, der er korrekt).

I den forbindelse er det i øvrigt værd at bemærke, at det ikke med ét ord nogetsteds forklares eller kommenteres, hvordan Danmark (og de andre EU-lande) uden videre kan tilsidesætte 1957-konventionen.

EU-arrestordren åbner mulighed for at afslå udlevering, hvis den er baseret på handlinger begået i begge lande. Ræsonnementet er velsagtens, at intet hjemland skal afskæres fra selv at pådømme en handling, som (også) har fundet sted i hjemlandet selv. Justitsministeren stiller imidlertid i udsigt, at hun vil bruge bestemmelsen til at undgå de største urimeligheder: "Efter justitsministeriets opfattelse bør udleveringsloven udformes således, at udlevering skal afslås, hvis udleveringsbegæringen omfatter handlinger foretaget her i landet, og handlingen ikke er strafbar efter dansk ret" (s.21).

Det ser ikke ud til, at ministeriets ellers så skarpe hoveder har spurgt sig selv, hvilket land der i så fald ville være så tåbelig at lade "udleveringsbegæringen omfatte handlinger foretaget her i landet", når de ved, at det vil forhindre udlevering, uden at sagen forfølges i Danmark. Ministerens "garanti" er totalt værdiløs.

For at kunne leve op til de nye udleveringsforpligtelser vil det i praksis være nødvendigt at kunne tilbageholde, dvs. anholde og evt. varetægtsfængsle den pågældende person. Når der endda kan blive tale om udlevering for et forhold, som ikke er strafbart i Danmark, findes der simpelthen ingen hjemmel i dansk ret til en sådan frihedsberøvelse. Det skal imidlertid nok komme: justitsministeren oplyser, at det "overvejes, om det i udleveringsloven bør præciseres, at de nævnte retsmidler skal kunne anvendes for ethvert forhold, der efter rammeaftalen kan medføre udlevering" (s.24ø). Vi skal altså til at give myndighederne beføjelser til at anholde og varetægtsfængsle danske statsborgere i en udstrækning, som ikke er tilladt efter nugældende lov. Det skal endda kunne ske i sager,

hvor den pågældende efter dansk lov intet kriminelt har foretaget sig. Og beføjelserne skal som noget helt nyt placeres uden for retsplejeloven, som ellers sætter betingelserne og grænserne for statsmagtens anvendelse af den slags tvangsindgreb over for den enkelte borger.

Det er ingen overdrivelse, når det i EU-afgørelsen hedder: "Den europæiske arrestordre er baseret på en høj grad af tillid mellem medlemsstaterne" (præambelens punkt 10). Man kunne roligt have skrevet ubegrænset tillid. Spørgsmålet er, om der er grundlag herfor? Udover tillid kræver det meget ensartede regler for ikke bare hvad der anses for kriminelt, men også for fortolkning, strafferammer, faktisk udmålt straf og retsgarantier. Er det tilfældet? Har man overhovedet undersøgt det? Tilsyneladende ikke.

Tværtimod ved vi, at der allerede inden for den nuværende EU-medlemskreds har været problemer desangående, f.eks. med Italien. Og helt uoverskueligt bliver det efter udvidelsen af kredsen. Som medlem havde Tyrkiet ikke behøvet at vente på, at den danske statsborger Kemal Koc besøgte landet, før man anholdt og torturerede ham. Man kunne blot have krævet ham udleveret. Og den russiske atomsikkerhedsekspert, som Litauen i årevis har krævet udleveret fra Danmark, ville ikke nyde godt af, at de danske myndigheder har bedømt begæringen som aldeles ukvalificeret og i virkeligheden udtryk for politisk forfølgelse. Vi havde været forpligtet til at udlevere ham.

Et Utvidet Terrorismebegrep

Thomas Mathiesen, professor i retts sosiologi ved Universitetet i Oslo

Innledning (se note 1)

Hendelsene som fant sted i USA 11. september 2001 var fryktelige. Det samme har vært tilfelle med mange av USAs handlinger mot andre stater gjennom årene. De sistnevnte handlinger er del av et kompleks av faktorer som har forårsaket de førstnevnte terrorangrep.

"Terrorisme" er et komplisert begrep. Handlinger som utføres av den ene part, og som av denne ses som legitime og nødvendige, defineres lett som "terrorisme" av motparten. Palestinske handlinger i Midtøsten defineres som "terroristiske" av Israel, mens en del eller mange palestinere definerer dem som legitime og nødvendige politiske handlinger.

Hva som blir definert som "terrorisme" kan også endre seg over tid: Den norske arbeidsbevegelsens demonstrasjoner og handlinger i begynnelsen av 1900-tallet ble den gang ofte definert som terroristiske, mens de i et nåtidsperspektiv oppfattes som legitime og nødvendige forsøk på å endre norsk politikk og den daværende sosiale struktur.

Til tross for variasjoner som dette, blir noen "kjerneaktiviteter" vanligvis forstått som "terroristiske" mer eller mindre uavhengig av politisk syn og historisk fase, i hvert fall av det store flertall: Voldelige og vilkårlige handlinger som bevisst er rettet mot sivile for å oppnå et politisk eller ideologisk siktemål kan sies å utgjøre en slags "kjerne" (på tross av at de som utfører handlingene kanskje ikke oppfatter dem som "terror"). Jeg oppfatter massebombingen av Dresden i de siste måneder av Den andre verdenskrig, etterfulgt av nedskyting av sivile (fra jagerfly) som forsøkte å flykte fra den sønderbombete byen, som den slags handlinger. Selv om det erklærte mål var å forkorte krigen - krigen var allerede klart på vei mot sin slutt - var Dresden helt uten militær betydning, og bombingene var en voldelig og vilkårlig nedslakting av ti tusener av mennesker. Teppesbombing og drap på sivile i My Lai og andre angrep på sivile under Vietnamkrigen, angrepene på Somalia og angrepene på World Trade Center i New York og Pentagon i Washington D.C. 11. september 2001, er andre eksempler på terrorhandlingene.

Selv om dette er "kjerneeksempler", kan andre handlinger også innbefattes, som alvorlige anslag mot institusjoner eller strukturer som er fysisk eller symbolsk av sentral betydning for sivilbefolkningen. Eksempler kan være tenkte anslag mot oljeplattformer, Buckingham Palace, Eifeltårnet, osv., nok en gang anslagene mot World Trade Center samt mot elektrisitets- og vannforsyning i bl.a. Serbia og Afghanistan.

Utover dette finnes det nok en uklar "ytre sone" i begrepet, der handlinger kan inkluderes eller utelates avhengig av omstendighetene. Den intense amerikanske bombingene i Afghanistan i 2001 (og senere), som etterlot kratre så store som fem fotballbaner og som avlivet et ukjent antall mennesker, ville nok bli inkludert av mange selv om den var bevisst rettet mot militære mål. Grensene for begrepet er i det hele tatt vanskelig å fastlegge presist.

Uansett uklarheten, er det i alle fall sikkert at det i den store del av den vestlige verden i dag, etter 11. september 2001, er blitt eller blir utviklet en terrorismeforståelse og et terrorismebegrep som går langt utover noen rimelig definisjon av begrepet, og som

dekker politiske protesthandlinger i meget bred forstand, langt forbi hva man normalt vil forstå som terrorisme.

Dette er en farlig utvikling. Det betyr at politiske handlinger som vi normalt vil se som legitime eller i hvert fall som langt fra terroristiske, nå kan bli fanget inn under begrepet, med de rettslige følger samt de følger for ytringsfrihet og rettssikkerhet som det kan ha. Tendensen er meget klar bl.a. i EU, som resten av denne artikkelen er viet til.

EU-kommisjonens forslag

Den 20. september 2001, bare ni dager etter angrepet i USA, forelå det et forslag til "rammebeslutning om terrorisme", utferdiget av EU-kommisjonen og behandlet av Rådet for innenriks- og justissaker (justisministrene) den dagen.

Helt sentralt i EU-kommisjonens forslag sto artikkel 3 (i senere stadier i sakens gang omnummerert til artikkel 1), en felles definisjon av "terroristlovbrudd". I nevnte artikkel 3 ble begrepet "terrorisme" meget sterkt utvidet i forhold til vanlig forståelse. Aktiviteter som ligger meget langt fra det en forstår som "terrorisme" var med.

En lang rekke handlinger var listet opp. Handlinger som dekker sivil ulydighet var med i rekken: "Ulovlig overtakelse" av "steder til bruk for offentligheten" gir sterke assosiasjoner til f. eks. de norske sitt-ned-aksjonene i Alta på 1980-tallet, da demonstranter ved hjelp av sivil ulydighet forsøkte å stanse utbyggingen av Altaelven til elektrisitetsproduksjon, og til Göteborg- og Genova-demonstrasjonene i 2001.

"Ødeleggelse" på slike steder var også med i EU-kommisjonens fortegnelse. "Ødeleggelse" er i seg selv en høyst subjektiv kategori, åpen for vide tolkningsmuligheter og forskjeller i forståelse, bl.a. avhengig av hvem som tolker, av tid og av sted. Ikke en gang kroner og ører er i seg selv noen klar standard for mye eller lite. Det vet enhver bileier som ved et uhell kommer borti en annen bil. En liten skramme i en bildør, som jeg en gang forårsaket, kostet 10 000 kroner. "Ødeleggelse" fant sted i Göteborg og Genova. Men det er meget stor uenighet om omfang og om hvor mange demonstranter som deltok i ødeleggelsene. Myndighetene og domstolene beskriver hendelsene i Göteborg og Genova simpelthen som to enorme "ødeleggelseshendelser". Demonstranter og andre understreker at selv om det var noe ødeleggelse, var demonstrasjonene først og fremst fredelige, og at ødeleggelsene i stor grad ble skapt av politiets provokasjoner og brutalitet. Dette viser hvor mye begrepet er avhengig av tolkning.

Jeg kommer tilbake til dette nedenfor. Her er poenget at det i Kommisjonens forslag sto et betydningsfullt eller mellom "overtakelse" og "ødeleggelse". Overtakelse var altså nok. "Ulovlig overtakelse" av "stats- og regjeringsanlegg" ville kunne ramme anti-atomdemonstrasjoner på kontinentet. Trusler om slike handlinger var medregnet.

Men handlingene i seg selv var ikke nok. Formålet måtte være terroristisk. Formålet var oppsiktsvekkende romslig. Hvis handlingene som var listet opp var "begått av en enkeltperson eller en gruppe mot ett eller flere land, deres institusjoner eller folk i den bevisste hensikt å skremme og alvorlig å forandre (altering) eller ødelegge (destroying) den politiske, økonomiske eller sosiale strukturen i disse landene", var "handlingene straffbare som terroristhandlinger". Det sto vel å merke eller mellom "forandre" og "ødelegge". Tenk på det - i den hensikt alvorlig å forandre den politiske, økonomiske eller sosiale strukturen. Alta-aksjonene og Göteborg- og Genova-demonstrasjonene hadde nettopp dette som hensikt.

Strafferammene var satt til mange års fengsel. Bøtene under Alta-aksjonene ble småting; ja, selv straffene utmålt etter Göteborgdemonstrasjonene ble korte i forhold til dette.

Ministerrådets behandling

Rådet for innenriks- og justissaker gikk i sin første, foreløpige reaksjon på Kommissjonens forslag inn for ytterligere å utvide definisjonen. Den viktigste utvidelsen var å finne i formålsbeskrivelsen. Som sagt hadde Kommissjonen foreslått at det "alvorlig å forandre ... den politiske, økonomiske eller sosiale strukturen ..." skulle være nok for å karakterisere formålet for terroristisk. Ministerrådet utvidet dette til "alvorlig å innvirke på (affect) ... den politiske, økonomiske eller sosiale strukturen ..."

Rådet bestemmer i en sak som denne, men EU-parlamentet blir konsultert - her uten at det førte til vesentlige endringer.

Rådet for innenriks- og justissaker kom til "politisk" eller "foreløpig" enighet 6.-7. desember 2001. Ministerrådet kom til denne definisjonen av hva et terroristisk formål er:

i) alvorlig å *skremme* (seriously intimidating) en befolkning, eller ii) urettmessig å *tvinge* (unduly compelling) offentlige myndigheter (a Government) eller en internasjonal organisasjon å utføre eller avstå fra å utføre en handling,² eller iii) alvorlig å *destabilisere* eller ødelegge de grunnleggende politiske, konstitusjonelle, økonomiske eller samfunnsmessige strukturene i et land eller en internasjonal organisasjon (mine kursiveringer).

Med unntak for at "destabilisere" kanskje er et noe mindre vidt begrep enn "forandre" (Kommissjonens forslag) og "innvirke på" (Ministerrådets første forslag), er formålsbeskrivelsen like åpen som tidligere. Hva er "alvorlig å skremme befolkningen"? Mange ble sikkert skremt i Göteborg, i befolkningen og blant rådsmedlemmene som var der - dreiet det seg derfor om terrorisme? Hva vil det si "urettmessig å tvinge" myndigheter eller organisasjoner å "utføre eller avstå fra å utføre en handling"? Handlingsbegrepet er her helt åpent, det dreier seg om hvilken som helst handling (se note 2), og et stort antall demonstrasjoner og protestaksjoner som mange eller de fleste ville finne legitime, går vitterlig inn for å få myndigheter til å utføre eller avstå fra handlinger. Hva vil "destabilisere" grunnleggende strukturer si? Jeg kan tenke på mange legitime grupper og mennesker som ønsker å "destabilisere" gitte økonomiske og sosiale strukturer, for eksempel strukturer der noen mennesker på toppen styrer hele spillet mens resten av samfunnet kjennetegnes ved fattigdom og utarmethet. I dag er den oppfatning blitt utbredt at slike strukturer utvikler seg og trives på bakgrunn av den globale kapitalismen, som nettopp skaper verdensomspennende økning i forskjeller mellom folk, noe som sto helt sentralt i demonstrasjonene i Göteborg og Genova. Var deltakerne av denne grunn terrorister?

Jeg tilføyer at alle medlemsstater var enige om en fengselsstraff på minimum åtte år for enhver form for støtte eller finansiering av terrorisme slik de hadde definert det, og 15 år for å lede en terroristgruppe.

Lyspunkter ?

Det er tre små lyspunkter i denne materien. Lyspunktene har varierende styrke.

For det første: Det er som nevnt slik at det er bestemte handlinger som, hvis de har ovennevnte formål, blir å betegne som terroristiske handlinger, og Ministerrådet forkastet som handlingsbeskrivelse begrepet "overtakelse" av "steder til bruk for offentligheten". Det heter nå bare "forårsaker omfattende ødeleggelse av ...et offentlig sted." Dette kan ses som en seier for de menneskerettighetsorganisasjoner (for eksempel den britiske organisasjonen Statewatch), andre grupper (bl.a. grupper av jurister som har undertegnet protesterklæringer) og enkeltpersoner (skribenter) som i månedene etter 11. september gikk hardt inn for å gjøre EU-definisjonen smalere. Det skjedde en viss innstramning, som viser at det nytter å gjøre motstand. Det er viktig. Vi bør imidlertid ikke juble for høyt. Jeg kommer her tilbake til noe jeg tok opp tidligere i artikkelen: Problemet er at begrepet "ødeleggelse", også "omfattende" ødeleggelse, er høyst mangetydig og kan tolkes meget forskjellig avhengig av hvem som tolker, av tid og av sted (se foran). Problemet er videre at "offentlige steder" naturligvis utsettes for ødeleggelse ved protestaksjoner av den typen vi hadde i Göteborg og Genova. Det er nesten uunngåelig at dette til en viss grad skjer, især når politiet trapper opp og skaper motreaksjoner (se note 3). Da kan brostein bli gravd opp og kastet, gjerder bli ramponert, vinduer knust. Det er derfor klart at slike protester fremdeles kan rammes av definisjonen. Tilsvarende gjelder for "omfattende ødeleggelse" av "et regjeringsanlegg eller et offentlig anlegg", av "privat eiendom", osv., som er innbefattet i bestemmelsen. Ødeleggelse i en kommunal skolebygning som demonstranter befinner seg i (som i Göteborg), eller ødeleggelse i et privat hus som er okkupert, kan innfortolkes. Et tillegg i bestemmelsen om at slik ødeleggelse "kan bringe menneskeliv i fare eller forårsake betydelige økonomiske tap" hjelper lite: Det førstnevnte vurderingstemaet er det først og fremst politiet som tolker og avgjør, og det andre vurderingstemaet er i alle fall høyst upresist.

For det andre: Nr. 10 i fortalet til rammebeslutningen sier bl.a. at "[i]ntet i denne rammebeslutning kan fortolkes på en måte som innskrenker eller er til hinder for de grunnleggende frihetsrettigheter som for eksempel streikerett, forsamlings-, forenings- eller ytringsfrihet, innbefattet retten til sammen med andre å opprette fagforeninger og til å bli medlem av fagforeninger for å forsvare sine interesser og retten til å demonstrere som er knyttet til dette." Som et uttrykk for generelle verdier er dette bra, men nokså tomt, og av den typen utsagn som man gjerne setter i åpningen av politiske dokumenter uten at de har særlig praktisk betydning. "[R]etten til å demonstrere" er helt eksplisitt knyttet til vanlig fagforeningsvirksomhet, og har intet å gjøre med protestaksjoner av den typen vi hadde i Göteborg og Genova. Hvis protestaksjoner av den typen hadde vært nevnt, ville saken vært en annen. En liten minoritet i Rådet for innenriks- og justissaker gikk tydeligvis inn for å sikre at "fagforeningsaktiviteter og anti-globaliseringsbevegelser kan under ingen omstendighet falle innenfor området for rammebeslutningen". En skal merke seg at dette ikke ble tatt inn i Nr. 10 i fortalet.

For det tredje: Det ble enighet om en Rådsuttalelse knyttet til anti-terrorplanen. En slik uttalelse har ingen rettslig kraft, den er bare en politisk uttalelse. I Uttalelsen sier Rådet bl.a. at det man har vedtatt "ikke kan bli fortolket som å inkriminere, som terrorisme, personer som utøver deres legitime rett til å gi uttrykk for sin mening, selv om de i løpet av utøvelsen av slike rettigheter begår lovbrudd". Utsagnet i Uttalelsen kan kanskje tas som et tegn på at man ser behovet for å utelukke vanlige ulovlige demonstrasjoner fra

begrepet terrorisme. Men vi skal også merke oss at formuleringen er vag (hva vil "begår lovbrudd" si?), og at utelukkelse fra terrorismebegrepet er mye klarere uttalt i forbindelse med andre handlinger, til og med med referanse til et konkret historisk eksempel som gjør forholdsvis presise sammenlikninger mulig: "Det ... kan ikke bli fortolket som et argument for at atferden til de som har handlet for å bevare og gjenopprette disse demokratiske verdier, som vel å merke var tilfelle i noen medlemsstater under Den andre verdenskrig, nå kan bli betraktet som 'terrorist'-handling". De som har forfattet Uttalelsen har her antakelig først og fremst tenkt på frigjøringsbevegelser på vestlig side under verdenskrigen, men i forlengelsen blir grunnleggende sett alt det den vestlige allianse foretok og foretar seg ikke terroristisk - ikke engang bombingene av Dresden i februar 1945. Likeledes blir bruken av atombomber i Hiroshima og Nagasaki, likeså senere amerikansk teppebombing i Vietnam og andre steder, ikke terroristisk. Skal vi følge Rådsuttalelsen, går alle aksjoner fra vestmaktens side, presumptivt foretatt for å bevare og gjenopprette "demokratiske verdier", pr. implikasjon fri. Ja, det gjør til og med den amerikanske bombingene i Afghanistan, med store sivile tap, etter at Talibanregimet var blitt overvunnet og den nye regjeringen innsatt. Gjennom Rådsuttalelsen er terrorismebegrepet klart avgrenset mot én side, og uklart og lite forpliktende avgrenset mot en annen. Seierherrene har definisjonsmakten.

I argumentasjonen bør lyspunktene brukes for det de er verd. Men det overordnede poeng må ikke mistes av syne: Gjennom alle de femten EU-landene, dvs. nesten hele kontinentet, er et terroristisk formål, etter det man er blitt politisk enig om, å forstå som å skremme befolkningen, eller "urettmessig å tvinge" offentlige myndigheter eller internasjonale organisasjoner å utføre eller avstå fra å utføre en (hvilken som helst) handling, eller alvorlig å destabilisere eller ødelegge grunnleggende strukturer.

27. desember 2001

På Ministerrådsmøtet 6.-7. desember 2001 kom man som sagt til "politisk enighet". Krav om ny behandling i EU-parlamentet ble reist. Man regnet imidlertid med støtte fra flertallet i parlamentet, og fikk det (se note 4). Rammebeslutningen om terrorisme, med EUs definisjon av "terrorisme", trådte i kraft 23. juni 2002 (se note 5). Med henvisning til artikkel 11.1 skal alle medlemsstater i EU "ta de nødvendige skritt til å etterkomme (comply with) denne Rammebeslutningen innen 31. desember 2002".

Dessuten: Den 27. desember 2001, midt i den søvnige romjulsstillheten, antok EU-rådet fire "felles posisjoner om bekjempelse av terrorisme". De er blitt betegnet som "julekuppet" i EU, for allerede dagen etter sto de i "Official Journal" (se note 6). De ble vedtatt ved såkalt "skriftlig prosedyre" under Artikkel 15 i "the Treaty on European Union", som gir meget generell myndighet til å vedta "felles posisjoner": Medlemsstatene skal sikre at deres nasjonale politikk er i overensstemmelse med de felles posisjoner. Det er ikke nødvendig å forelegge dem for EU-parlamentet.

I største korthet, for det første: I Artikkel 4 kreves det at "Tiltak skal bli truffet som undertrykker enhver form for støtte, aktiv eller passiv, til enheter eller personer innblandet i terroristiske handlinger" (min kursivering). Formuleringen skiller ikke mellom individer som bevisst hjelper de som er innblandet i terrorisme på den ene siden, og de som på den andre siden deler de samme mål som terroristene, men som ikke forfølger disse målene ved hjelp av noen former for direkte midler. Dette er i praksis en

avgjørende forskjell, og undertrykkelse av passiv støtte kan gå meget langt i forfølgelse og kriminalisering av grupper og personer som ikke har gjort noe som helst galt.

For det andre: I Artikkel 16 sies det at før man gir flyktningestatus, skal passende tiltak bli truffet "for det formål å sikre at asylsøkeren ikke har planlagt, lettet eller deltatt i utføringen av terroristiske handlinger". Det betyr at alle asylsøkere og flyktninger må undersøkes på kryss og tvers om deres politiske holdninger, fagforeningsaktiviteter osv. i hjemlandet før de, eventuelt, kan gis status som flyktninger. På bakgrunn av den løse og vide definisjonen av terrorisme, kan dette bli en meget farlig politikk.

Fremtiden blir spennende, for å si det forsiktig. Det er sammenheng i tingene. En utvidelse av terrorismebegrepet i den retning jeg har antydnet, legitimerer flere av de andre forslagene til endringer som nå kommer i raskt tempo - forslaget om å opprette en database i Schengen der opplysninger om personer kan lagres når politiet anser dem som farlige, vedtaket om kommunikasjonskontroll med vidtgående lagring av trafikkdata, vedtaket om en vidtfavnende ordning med arrestordre i Europa (se note 7). Med et terrorismebegrep som det EU-myndighetene nå har bestemt seg for, fortoner de inngripende tiltakene seg som desto rimeligere.

Bestemmelser som de jeg har nevnt vil ikke forebygge slike fryktelige og spesielle hendelser som de vi har sett i USA. Dertil er de for profesjonelt utført, av folk som er fullstendig i stand til å handle på siden av reglene. Men bestemmelsene kan klart brukes til å "forebygge" legitime protester mot rådende samfunnsforhold, og de vil kunne bringe en mengde personer inn under "terrorismedefinisjonen" uten at de har noe der å gjøre, med de strafferettslige og sosiale konsekvenser det vil innebære.

Noter:

1 Denne artikkelen er et bearbejdet utdrag av en større artikkel jeg har skrevet, med tittelen "Ytringsfrihet og rettssikkerhet i den nye tid", i Vegard Velle (red.): De nye korstogenes tid. Om krig, terrorisme og rettstilstand i kjølvannet av 11. september, Oslo: Spartacus forlag 2002. Jeg retter en hjertelig takk til Tony Bunyan, lederen av den britiske menneskerettighetsorganisasjonen Statewatch, for hans store vilje til at besvare telefonoppringninger og e-mails på alle døgnets mulige og umulige tider, og for å holde meg oppdatert med den siste informasjon om emnene som her diskuteres. Hele veien har Statewatch' bulletiner og nettside vært meget nyttige kilder, ikke minst ved å gjøre originaldokumenter tilgjengelige.

2 I den danske oversettelsen står det her "en handling". I den engelske teksten står det "any act", i den franske "un acte quelconque", som må oversettes med "enhver" eller "hvilken som helst" handling.

3 Demonstrasjonene under Verdensbankmøtet i Oslo i juni 2002 viser at ødeleggelse og vold kan unngås. Da demonstrerte mellom 10 og 12 000 mennesker uten at de kom til episoder av noen betydning.

Hovedårsaker til dette var at politiet var meget tilbakeholdende og knapt å se i gatene, samtidig som demonstrantsiden hadde forberedt seg grundig for å unngå ødeleggelse og vold.

(Vi skal imidlertid merke oss at politiet absolutt brukte tvangstiltak. En rekke personer, bl.a. dansker, ble for eksempel stoppet ved grensen på grunnlag av temmelig løse mistanker, og Schengen informasjonssystem ble tatt i bruk ved at det ble gjort søk i systemet for å se om personene var registrert der. Personene viste seg ikke å være registrert, men bruken av systemet viser at systemet kan bli og blir brukt i politisk sammenheng.)

4 Saken kom opp i parlamentet 6. februar 2002. Et stort flertall støttet Rådets definisjon og rammebeslutning.

5 EF-Tidende nr. L 164 av 22. juni 2002.

6 EF-Tidende nr. L 344 28. desember 2001.

7 Om alle disse, se min artikkel "Ytringsfrihet og rettssikkerhet i den nye tid", i Vegard Velle (red.): De nye korstogenes tid. Om krig, terrorisme og rettstilstand i kjølvannet av 11. september, Oslo: Spartacus forlag 2002.

Retssikkerhed, terror og unionsopbygning

Line Barfod, advokat og folketingsmedlem for Enhedslisten

Indhold:

1. Forord
2. Retssikkerhed - før og nu
3. EU - ét retligt område
4. De danske forbehold
5. Terrorpakken
6. Den europæiske arrestordre
7. Enhedslistens holdning til harmonisering, international retsorden og international straffedomstol

1. Forord

Der er fuld tryk på unionsopbygningen. I mange år gik det trægt, men så besluttede man at gennemføre det Indre Marked i midten af 80'erne, selvom lovgivningen slet ikke var på plads. Siden da har markedskræfterne og det brændende ønske om unionsopbygning betydet, at det har gået stærkt med at udviske grænserne mellem landene. I mange år har der været ønske om at gøre det samme på det strafferetlige område. Der er siden EF blev oprettet i 60'erne løbende blevet indført forskellige straffebestemmelser i forbindelse med overtrædelse af EF/EU-regler, men det gik efter elitens mening alt for langsomt, når nu målet er en supermagt. Derfor kom i slutningen af 90'erne forslaget om en europæisk arrestordre. Ligesom man begyndte at diskutere fælles krav til, hvad der skal være kriminelt, og hvor hårdt det skal straffes. Men der var ikke politisk opbakning til så vidtgående et skridt som den europæiske arrestordre - før det forfærdelige terrorangreb den 11. september. Derefter gik det pludselig stærkt, og nu er der fuld fart på harmonisering af strafferetten og indførelse af unionsborgerskab.

Jeg vil i denne artikel især beskæftige mig med EU's to rammeafgørelser om terror og den europæiske arrestordre. En rammeafgørelse vedtages af alle landene i enighed, så det enkelte land har mulighed for at sige nej eller tage forbehold og den danske regering skal have Folketingets godkendelse for, at Danmark kan være med til at vedtage en rammeafgørelse.

2. Retssikkerhed - før og nu

Hellere lade 10 skyldige gå fri end dømme én uskyldig. Det har hidtil været det principielle udgangspunktet for et retssamfund. I den europæiske menneskerettighedskonvention taler man om retten til en retfærdig rettergang. Både i den danske grundlov og de fleste andre forfatninger har man bestemmelser om magtens tredeling; der skal være adskillelse mellem den lovgivende, den dømmende og den udøvende magt. Ideen om magtens tredeling og de grundlæggende menneskerettigheder er opstået i kampen mod enevælden for at sikre borgerne mod vilkårlighed fra statsmagtens side.

Der har altid været kamp om fortolkningen af kravet om en retfærdig retssag og magtens tredeling, men udgangspunktet om at hindre at uskyldige blev dømt har hidtil ikke været anfægtet. I takt med at staten har vokset sig stadig større, og opgøret mod enevældet er gået i glemmebogen, er der imidlertid sket en glidning, så begrebet retssikkerhed i dag nærmest fuldstændig har skiftet betydning. Hvor retssikkerhed tidligere handlede om at sikre den enkelte borger mod statsmagten, så bliver det i dag af især socialdemokratiske og borgerlige politikere brugt om borgerens sikkerhed for ikke at blive udsat for kriminalitet. Og under nogle debatter og i argumentationen for nogle forslag har man indtrykket af, at det grundlæggende princip er ændret til "hellere lade 10 uskyldige blive dømt end lade én skyldig gå fri."

Det mest skræmmende eksempel er de terrorlister, der er indført efter 11. september, hvor man bliver udråbt som terrorist i hele verden og får indefrosset alle sine økonomiske midler, uden at man har haft en chance for at forsvare sig, uden retssag og i nogle tilfælde fuldstændig uden mulighed for efterfølgende at få det prøvet ved en domstol.

Den fundamentale ændring på det retspolitiske område har været længe undervejs, og der er brugt en række "gode sager" som argument for indskrænkningerne af den enkelte borgers retssikkerhed mod staten. I mange år var det narko. Selv folk på den yderste venstrefløj har fortalt om hvordan de følte sig presset til ikke at stemme imod stramninger, der skulle ramme narkobagmænd, fordi de jo også ønskede at bekæmpe den modbydelige narkokriminalitet. Men det har desværre gang på gang vist sig, at stramningerne måske nok fører til, at flere kommer i fængsel men ikke har den store indflydelse på kriminaliteten. I de senere år har det især været rockerkriminalitet og børneporno, der har været brugt til at indskrænke den enkelte borgers retssikkerhed. Men der har trods alt været en række tiltag, der ikke kunne opnås politisk opbakning til.

Så kom det forfærdelige terrorangreb den 11. september, og pludselig kunne alt gennemføres - endog mere end selv politiet og anklagemyndigheden ønskede.

Politiet vil altid ønske udvidede beføjelser for at kunne fange forbryderne. Det er deres arbejde, og ethvert menneske vil helst gøre sit arbejde bedst muligt. I politiets tilfælde består arbejdet jo oveni købet i at fange mordere, voldtægtsforbrydere og andre "slemme karle". Efter 11. september var der sågar folk fra FBI, der ønskede at få lov at bruge fysisk tortur mod terrormistænkte, og i Israel har tortur været brugt i flere år. Men i et retssamfund skal lovgiver være garanten for, at politiet har stramme rammer for hvilke midler, de kan bruge under efterforskningen af en forbrydelse og for at få mistænkte til at tilstå.

Højere straf som profilering

Desværre er kriminalitet og kravet om at slå hårdt mod forbrydere blevet et væsentligt politisk emne. De fleste store samfundsproblemer er svære at løse og meget påvirket af den internationale situation. I EU-landene er mange områder desuden så tæt reguleret af EU, at der ikke er meget spillerum tilbage til de nationale politikere. Og i Danmark er de fleste af de områder, der ikke reguleres af EU, lagt ud til amter og kommuner, så kriminalitet er et af de få områder, landspolitikerne kan slå sig op på. Dertil kommer, at de kriminelle ikke har nogen stærke organisationer til at forsvare sig og generelt ikke har den store sympati i befolkningen.

Derfor ser vi i disse år flere og flere stramninger på det retspolitiske område både i form af hårdere straffe, udvidede muligheder for politiet og øget brug af kriminalisering som forsøg på at løse problemer i samfundet, man tidligere har forsøgt at løse på anden vis, f.eks. med sociale tiltag.

3. EU = ét retligt område

Nu kommer der en ny væsentlig faktor, nemlig EU-harmoniseringen. EU-regler kommer som regel igennem folketinget uden væsentlige ændringer. Først og fremmest fordi man skal reagere på et tidligt tidspunkt i processen, hvis man ønsker at påvirke udformningen af EU's beslutninger. Når først der er udarbejdet en beslutning i EU-systemet, der skal behandles i Folketinget, kan det synes næsten uoverkommeligt at skulle få alle de øvrige EU-lande til at ændre beslutningen, "bare" fordi nogle danske politikere ønsker det.

Vedtagelsen af den europæiske arrestordre er på den måde et lærestykke i, hvad det betyder, at der bliver tale om EU-lovgivning. Folketinget behandlede kun forslaget i lidt over en måned, midt i den travleste tid lige inden sommerferien, uden eksperthøring eller anden form for inddragelse af sagkundskab (et selvstændigt problem i den forbindelse var, at ingen ved hvad den europæiske arrestordre reelt kommer til at betyde, da ingen kender strafferetten i samtlige 15 EU-lande - for slet ikke at tale om de nye medlemslande). Alle de politikere, der støttede forslaget, henviste blot til, at der jo senere skulle vedtages en dansk lovgivning, og dér kunne man så diskutere enkelthederne. Problemet er bare, at så er det for sent. Nu hvor rammeafgåelsen om arrestordren er vedtaget, kan man ikke ændre i den.

EU-kommissionen er naturligvis himmelhenrykte for, at den europæiske arrestordre er blevet gennemført. I en udtalelse på hjemmesiden blev det sagt meget klart, at EU er nu ét retligt område. Og det har Kommissionen desværre i høj grad ret i. Med den harmonisering på det strafferetlige område, der ligger i den europæiske arrestordre, går EU længere end USA.

Man ændrer også begreberne så de kommer til at passe til en union/forbundsstat i stedet for et samarbejde mellem selvstændige stater. Begrebet "udlevering mellem medlemsstater" erstattes af "overgivelse mellem judicielle myndigheder". Tydeligere kan det næsten ikke siges af jurister, at man hermed afskaffer en væsentlig del af statsborgerskabets betydning og i stedet indfører unionsborgerskab. Det er ikke længere en dansk statsborger, der skal udleveres fra staten Danmark til staten Grækenland, men derimod en EU-borger, der skal overgives fra myndigheder beliggende i området Danmark til myndigheder beliggende i området Grækenland.

4. De danske forbehold

Jeg troede, at Danmark efter Edinburgh-afstemningen i 1993 havde en undtagelse på det retlige område, som betød, at vi ikke deltog i dette samarbejde. Men jeg er blevet klogere. Den danske undtagelse går ud på, at Danmark deltager helt og fuldt i det retlige samarbejde så længe beslutningerne bare træffes på bestemte måder. Derfor er Danmark med i Schengen, Europol og Eurojust (EU-samarbejdet for politi og anklagemyndighed),

og derfor er Danmark med i rammeafgørelserne om terrorpakken og den europæiske arrestordre.

Danmark har også en undtagelse i forhold til unionsborgerskabet. Derfor får vi ikke et pas, hvor der står, at vi nu er EU-borgere. Men med den europæiske arrestordre er en meget stor del af statsborgerskabet væk.

Den strafferetlige harmonisering, der følger af den europæiske arrestordre, er lige så omfattende som ØMU'en på det økonomiske område. Men hvor der i forhold til ØMU'en har været store offentlige debatter og omfattende protester i mange EU-lande og folkeafstemninger i enkelte af landene, så er den europæiske arrestordre nærmest blevet lusket igennem uden offentlig debat, og uden at befolkningen er blevet spurgt i et eneste af EU-landene.

I forhold til ØMU'en havde unionstilhængerne en række eksperter, virksomheder, fagforeninger osv., der anbefalede den økonomiske harmonisering. Men i forhold til den europæiske arrestordre har stort set alle eksperter, der har udtalt sig, været imod: i Danmark bl.a. rigsadvokaten, politiet, dommerne, advokaterne og juridiske professorer. Og der har ikke været andre end politikere, der argumenterede for en strafferetlig harmonisering gennemført i huj og hast.

EU-landene er samtidig i gang med at gennemføre rammeafgørelser med harmonisering af de enkelte forbrydelsestyper, f.eks. narko, børnepornografi, racisme og fremmedhad. Der skal for hver forbrydelsestype fastlægges, hvad der skal være kriminelt, og hvad minimumsstraffen skal være. Eftersom det skal vedtages med rammeafgørelser, har Danmark mulighed for at sige nej, men det er jo højst usikkert, om de unionsivrige politikere, der udgør flertallet i folketinget, vil sige fra. Vi risikerer, at Danmark f.eks. bliver tvunget til at forbyde nazister og andre racistiske og fremmedfjendske organisationer og til at hæve straffniveauet i narkoforbrydelser, og at vi i Danmark f.eks. skal acceptere, at ferie billeder af vores nøgne børn, der er lagt ud på internettet, bliver betragtet som børneporno.

5. Terrorpakke

Terrorangrebet den 11. september var forfærdeligt. Det er fuldt forståeligt, at man gerne vil gøre noget for at forhindre fremtidige terrorangreb. Men hvis de ændringer, der gennemføres, indskrænker demokratiet og ytringsfriheden, så kan de i stedet føre til mere terror.

Det største problem ved terrorpakken er, at det er meget uklart, hvad der er omfattet af den nye terrordefinition, og hvad der ikke er.

I Enhedslisten frygter vi, at det vil få nogle mennesker til at afholde sig fra at deltage i eller støtte politiske eller humanitære aktiviteter af frygt for at blive mistænkt for terrorympati.

Vi tror ikke, at der er særlig mange - om overhovedet nogen - der vil blive dømt efter terrorbestemmelsen i Danmark. Men der vil måske være nogen, der frygter det. Og

politiet vil få udvidet deres muligheder for efterforskning ganske betragteligt, fordi bestemmelsen er så bred og uklar, at ganske mange vil kunne mistænkes for terroraktivitet/-sympati. Dertil kommer, at man kan risikere at blive udleveret til f.eks. Spanien, hvis de i Spanien fortolker bestemmelsen anderledes end Danmark.

For at opdage terrorisme har flertallet i folketinget nu givet politiet flere muligheder for at overvåge e-mails, installere "snifferprogram" i folks PC'er, hemmeligt ransage folks hjem og afkræve oplysninger fra journalister, advokater og revisorer. Samtidig vil asylsager bliver tilsløret af hemmeligheder, og langt flere asylsøgere vil blive afvist og udvist.

Det har helt siden Jyske Lov været et grundlæggende princip, at loven skal være klar, så borgeren kan forstå den. Særlig inden for strafferetten skal borgeren kunne slå op i loven og se, hvad der er strafbart, og hvad der ikke er. Det princip lever terrorbestemmelsen bestemt ikke op til.

Følgende tre betingelser skal være opfyldt, for at der ifølge EU er tale om terror:

1. Der skal være begået en af de forbrydelser, der er nævnt i opremsningen (drab, groft hærværk og en række andre) og
2. Handlingen skal kunne tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade og
3. Der skal være forsæt til
 - a. At skræmme en befolkning i alvorlig grad eller
 - b. Uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller
 - c. At destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer.

Definitionen er så bred og så uklar, at det ikke er til at se, hvad der er omfattet, og hvad der ikke er. Det er for det første et retssikkerhedsmæssigt problem. For det andet giver det demokratiske problemer, da det kan få nogle til at afholde sig fra at deltage i demokratiet, fordi de er usikre på, om deres aktiviteter er omfattet af terrorbegrebet.

I forbindelse med forhandlingerne om EU's rammeafgørelse, som den danske definition i vid udstrækning følger, fremkom der udtalelser om, at hverken faglige aktiviteter eller demonstrationer, aktioner mv. under topmøder som Göteborg eller Genova vil være omfattet af terrorbestemmelsen. Men det står ingen steder i lovforslaget eller bemærkningerne, så det er ikke en begrænsning, borgeren umiddelbart kan se.

De, der skal bruge bestemmelsen i praksis, politi og anklagemyndighed, gjorde opmærksom på, at der kan opstå store problemer omkring definitionen. Men justitsministeriet afviste at komme med yderligere præciseringer, da man mener begrebet er defineret i selve lovteksten. I stedet vil justitsministeriet og det flertal i folketinget, der har vedtaget terrorpakken, lade det være op til de danske domstole at afgøre hvilke bevægelser rundt om i verden, der kan kaldes befrielsesbevægelser og hvilke, der er

terrorister. Det må kaldes en nyskabelse i statsretten, at det fremover bliver domstolene, der skal fastlægge udenrigspolitikken.

Problemet med at afgøre hvem, der er terrorister og hvem, der er befrielsesbevægelser, opstår, fordi EU's definition tager udgangspunkt i angreb på magthavere og dermed omfatter alle, der gør oprør. Det har EU's ledere da også selv erkendt, for i en tilhørende erklæring om rammeafgørelsen gør de udtrykkeligt opmærksom på, at modstandsbevægelserne under 2. verdenskrig ikke skal opfattes som terrorister. Hvis definitionen tydeligt skelnede mellem terrorister og befrielsesbevægelser, ville en sådan erklæring være overflødig.

Dertil kommer, at definitionen ikke omfatter magthaveres angreb på civile, såkaldt statsterrorisme. Så f.eks. Pinochets overgreb på chilenerne er ifølge EU ikke terrorisme.

Enhedslisten har foreslået en anden definition på terrorisme for at præcisere, at det er angreb på uskyldige civile, der er kernen i terrorismebegrebet:

"For terrorisme straffes med fængsel indtil 16 år den, som udøver krigsforbrydelser begået i fredstid, det vil sige forsætlige angreb på civile, gidseltagning og drab på fanger, som er egnet til at skabe skræk og rædsel i en bredere kreds af befolkningen."

Den definition, Enhedslisten her har foreslået, er en definition der i forvejen anvendes, nemlig definitionen på krigsforbrydelser. Og det forslag, vi har stillet, har vi fået inspiration til fra den internationale organisation OSCE, som igen har fået inspirationen fra FN's leder af terrorbekæmpelsesarbejdet. Desværre kunne vi ikke få opbakning i Folketinget til vores ændringsforslag.

Solidaritetsarbejdet kriminaliseres:

I Danmark har vi en god tradition for solidaritetsarbejde. Der er mange mennesker og organisationer, der samler penge ind, spreder information, afholder arrangementer og meget andet for at støtte kampen for demokrati rundt om i verden. Det arbejde bliver nu en del vanskeligere.

Der er med terrorpakken indført straf på op til 10 år for direkte eller indirekte af yde økonomisk støtte, indsamle midler eller stille penge, andre formuegoder, finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der enten begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, omfattet af EU's definition på terrorisme.

Det er ikke kun midler til en terrorgruppes ulovlige aktiviteter, der er omfattet, men også en terrorgruppes lovlige aktiviteter. Såfremt man støtter en organisation, der både har humanitære formål og lovlige formål, vil den støtte være omfattet af bestemmelsen. Mange steder i verden er de organisationer, der arbejder med sociale-, kulturelle-, sundhedsmæssige- og uddannelsesprojekter, samtidig tilknyttet organisationer, der yder væbnet kamp, f.eks. i Palæstina og Sydamerika. Det vil betyde, at det for mange vil være svært at vide om det projekt, de yder støtte til kan være omfattet af terrorbestemmelserne.

Nogle af Operation Dagsværks projekter ville f.eks. nok være omfattet i hvert fald efter ordlyden. Og Rehabiliteringscenter for Torturofre frygter, at nogle af deres projekter rundt om i verden kan blive ramt af den internationale kamp mod terrorisme, fordi projekterne har kontakt med bevægelser, der kæmper mod magthaverne og for demokrati.

Under behandlingen af terrorkpakken var der mange kritiske røster og problemerne blev grundigt drøftet, men det flertal af partier, der støtter EU's definition på terror og de medfølgende bestemmelser, har kun skrevet nogle indskrænkninger ind i en betænkning. Man har ikke villet ændre i selve lovteksten med hensyn til, hvad det er, der er lovligt, og hvad det er, der er kriminaliseret.

Vi har stadig problemet med, at folk, der sender penge til deres familie rundt om i verden, kan risikere, at de kan blive dømt for støtte til terroristorganisationer. Vi har stadig problemet med, at den politiske opfattelse kan ændre sig, vi har stadig problemet med, at man ikke på forhånd kan vide, om de organisationer, man selv anser for at være befrielsesbevægelser rundt om i verden, måske en gang om nogle år af de danske domstole, når en sag kommer dertil, vil blive betragtet som terroristorganisationer. Vi har desuden problemet med, at politiet måske kan mene, at der kan være grund til at undersøge, om den befrielsesbevægelse, man yder støtte til, måske i virkeligheden er en terroristorganisation og derfor kan sætte en række mennesker under mistanke og benytte de udvidede muligheder, der er for overvågning.

F.eks. har vi konkret problemet i forhold til bevægelsen FARC i Colombia, der kæmper mod det korrupte styre i landet, og hvor f.eks. den svenske regering har været inde og forsøge at få en konfliktmægling i Colombia for at finde en fredelig løsning mellem regeringen og befrielsesorganisationen FARC, men der er nu kræfter i EU, der ønsker at få sat FARC på terrorlisten. Det vil sige, at de bevægelser, der herhjemme støtter FARC's arbejde for at få et demokratisk Colombia, kan risikere, at deres solidaritetsarbejde bliver kriminaliseret, hvis EU beslutter, at man nu af politiske grunde mener, at FARC skal betragtes som en terrororganisation og ikke en befrielsesorganisation.

Desuden fører en juridisk spidsfindighed til, at man med indførelse af terrorkpakken gør det strafbart at udtrykke sin sympati med en "terrorhandling". Hvis en dansker f.eks. offentligt udtrykker sin glæde over, at en befrielsesbevægelse i Sydamerika har sprunget en våbenfabrik i luften, så kan vedkommende risikere at blive straffet. Politikerne, der stemte for terrorkpakken, var fuldt klar over dette, men hverken de radikale, socialdemokraterne eller en kendt borgerlig retspolitiker som Birthe Rønn Hornbech ville stemme for Enhedslistens ændringsforslag, selvom det ville have sikret ytringsfriheden.

Terrorlister

Både EU og FN har indført terrorlister, som er en frygtelig retspolitisk nyskabelse. I lukkede møder fremlægger efterretningstjenester oplysninger om organisationer og enkeltpersoner hvorefter politikere uden nogen offentlig debat, uden nogen form for retssag beslutter, at organisationer og borgere skal stemples som terrorister og have indefrosset alle deres midler. En sådan stempling betyder samtidig reelt, at ingen andre må have noget med dem at gøre. Det kan være strafbart at give dem penge eller på anden måde støtte dem. Hvis man først er kommet på EU's terrorliste, skal man selv anlægge sag mod EU, hvis man mener, man er uskyldig, og hvis man er på FN's terrorliste, er der

slet intet at gøre, hvilket nogle svenske statsborgere fik at føle. Princippet om, at enhver er uskyldig, indtil det modsatte er bevist, er her fuldstændig opgivet.

Vi forsøgte fra Enhedslistens side forgæves at rejse dette spørgsmål under debatten i folketinget, men politikerne fra Socialdemokratiet, Radikale, Venstre og Konservative kunne slet ikke se problemet. Og regeringen vil intet gøre for at få ændret reglerne, så borgerne sikres mulighed for en retfærdig rettergang.

Terrorlisterne rummer mange skræmmende perspektiver for udviklingen af politistaten. Hvis magthaverne blot kan stemple deres modstandere som terrorister uden så meget som at skulle prøve det ved domstolene, så bliver der virkelig brug for, at vi er mange, der siger fra og gør modstand.

6. Den europæiske arrestordre

Jeg er selv dybt rystet over forslaget til europæisk arrestordre. Jeg havde svært ved at tro, at det virkelig kunne være rigtigt, at nogen fremsatte et sådant forslag, og forlangte det behandlet så hurtigt. Det er så omfattende og i så dyb modstrid med de mest grundlæggende demokratiske principper. Men det blev vedtaget af et bredt politisk flertal bestående af Venstre, Konservative, Socialdemokratiet, Radikale og Kristeligt Folkeparti.

Rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre går ud på, at EU-landene fremover skal udlevere personer, der mistænkes for forbrydelser, til de øvrige EU-lande, også selv om den konkrete forbrydelse ikke er strafbar i det land, der skal udlevere. Formelt skal f.eks. en dansk domstol godkende udleveringen, men selvom domstolen vurderer, at der overhovedet ikke er grundlag for mistanken, f.eks. fordi den mistænkte kan bevise, at han var et helt andet sted da forbrydelsen blev begået, så kan Danmark ikke nægte udlevering. Der er opstillet en positivliste med en lang række forbrydelser, bl.a. terrorisme, drab, børneporno, sabotage, internetkriminalitet, deltagelse i en kriminel organisation, piratkopiering, bestikkelse og brandstiftelse. De enkelte forbrydelser er ikke defineret, og der er ikke i bemærkningerne anført noget nærmere om, hvordan de enkelte forbrydelser skal forstås i forhold til den danske strafferet. Nogle af forbrydelserne findes slet ikke i dansk strafferet.

Det fremgår, at man i EU arbejder på at harmonisere de enkelte forbrydelser. Men arrestordren er vedtaget og træder i kraft fra 1. januar 2004, og det er svært at forestille sig, at alle definitionerne vil foreligge allerede da. Bare imellem de nordiske lande er der forskelle både i forhold til definitionerne af de forskellige konkrete forbrydelser og i forhold til forsæt-, forsøg- og medvirkens-begreberne. Og hvis man skal harmonisere strafferetten for 15 EU-lande, vil det være et kæmpe arbejde, der umuligt kan nås på halvandet år.

Normalt går der et grundigt forarbejde forud for, at vi kriminaliserer handlinger, der ikke tidligere var kriminelle. Men med arrestordren åbner vi med et slag for, at samtlige handlinger, der i et af 15 EU-lande (og ansøgerlandene når de bliver optaget) er strafbare, også kan være strafbart for danskere. Og det uden at vi i Folketinget vidste noget om, hvad det var for forbrydelser, der hermed blev gjort strafbare.

F.eks. indgår forbrydelsen "sabotage" på positivlisten. Den forbrydelse findes ikke i dansk strafferet. Og der er ikke fremlagt oplysninger om, hvad der er omfattet. Vil f.eks.

landmænd, der hælder grøntsager ud over motorvejen i Sønderjylland og dermed blokerer transportvejen til resten af EU, kunne blive udleveret til Tyskland eller Frankrig ?

Vil en ung mand på 19 år, der indlæser et billede af sin 17-årige kæreste på stranden uden tøj på ud på sin hjemmeside på Internettet, kunne blive udleveret til retsforfølgelse i Italien for børnepornografi ?

Vil den læge, der i Danmark udfører abort på en irsk kvinde, kunne blive udleveret til Irland for drab?

Der vil være nogle muligheder for, at man i nogle bestemte situationer kan nægte at udlevere. Men det er netop *kan* nægte, og det vil så være op til den til enhver tid siddende regering, om man vil udlevere eller ej. Det er mig bekendt ikke før set i et demokratisk samfund, at man i et sådant omfang overlader til regeringens vilkårlige afgørelse at beslutte, hvad der er strafbart, og hvad der ikke er.

Under behandlingen i Folketinget lovede den socialdemokratiske ordfører, at socialdemokratiet vil støtte, at vi indsnævrer den danske lovgivning, så vi ikke udleverer, når vi har mulighed for at nægte det, eksempelvis hvis handlingen er begået i Danmark. Det vil jo forbedre situationen noget, men det er en mærkelig bagvendt måde at lovgive på.

Et af de alvorlige problemer med arrestordren er, at vi ikke længere kan nægte, at udlevere en person, der mistænkes for en politisk forbrydelse. En forsker, der har videregivet oplysninger om manglende sikkerhed på et atomkraftværk, vil i dag kunne få beskyttelse i Danmark, hvis vi vurderer, at det er en politisk forbrydelse, men når arrestordren træder i kraft, vil vi ikke længere kunne nægte udlevering.

Flere af de politikere, der stemte for den europæiske arrestordre udtalte, at de havde fuld tillid til retsvæsenet i de øvrige EU-lande på trods af, at Advokatrådet kunne henvise til, at eksempelvis Italien flere gange er blevet dømt ved den europæiske menneskeretsdomstol for ikke at overholde kravet om en retfærdig retssag, og at der har været flere sager især i de sydeuropæiske lande, hvor deres retssystem adskiller sig væsentligt fra det danske.

Der har f.eks. lige været en sag, hvor en dansker er blevet idømt flere års fængsel i Grækenland for menneskesmugling, selvom han hverken havde haft en forsvarer eller fået tolkning til dansk under retssagen.

7. Enhedslistens holdning til harmonisering, international retsorden og international straffedomstol

Under Anden Verdenskrig, da Danmark blev besat af tyskerne, var det et demokratisk valgt Folketing og regering, der stemplede modstandsbevægelsen som terrorister. Det var også demokratisk valgte politikere i Danmark og i andre lande, der stemplede ANC's kamp mod apartheid i Sydafrika som terrorisme. Derfor er det vigtigt for Enhedslisten, at vi i stedet for at indskrænke demokratiet lærer af fortidens erfaringer og de fejl, der er blevet begået tidligere. Vi ønsker at sikre os, at vi har et demokrati og nogle menneskerettigheder, der også gælder, når demokratiet er under angreb. Vi tror, at det er det bedste forsvar for demokratiet, at man har nogle rettigheder, og at vi siger de også skal gælde i lande, der i dag er undertrykt. At vi kan sige, at vi faktisk ønsker, at I også skal have de rettigheder.

Enhedslisten mener selvfølgelig, at det er meget vigtigt, at man internationalt gør, hvad man kan for at bekæmpe terrorisme og forbrydelser. Vi mener, det er et meget stort skridt, at Den Internationale Straffedomstol er blevet oprettet, og vi mener, det er vigtigt, at man støtter den fortsatte opbygning af en international retsorden. Men for os er det afgørende, at den internationale retsorden bygger på de grundlæggende demokratiske rettigheder, og at den ikke betyder indskrænkning af de grundlæggende principper, herunder ytringsfriheden og retten til at kæmpe for demokrati.

På globalt plan er skellet mellem rig og fattig og mellem rige og fattige lande steget i de senere år. I mange lande er de sociale skel blevet gruopvækkende. I Pakistan er antallet af underernærede steget i løbet af de sidste 7 år fra 20% af befolkningen til 30% af befolkningen.

Selv om grupper som Al Qaeda aldeles ikke har nogen form for social retfærdighed på programmet, så skaber fattigdommen i nogle lande et rekrutteringsgrundlag for terrorgrupper lige som det kan føre til folkelig opbakning til terroraktioner.

Skal de øgede globale skel imødegås, må der tages reelle virkemidler i brug. Den rådende nyliberale strategi fra EU og USA's side må vrages, ligesom u-landsbistanden må øges.

Dertil kommer, at freds- og konfliktforskningen samt forsoningsarbejdet bør øges væsentligt. Og der må opbygges en international verdensorden bl.a. ved, at den internationale straffedomstol kommer til at fungere.

Naturligvis skal politiet samarbejde på tværs af landegrænser for at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet, men det skal være under demokratisk kontrol - også for at forhindre den omfattende registrering og kontrol af borgerne, som EU i stigende grad opbygger, bl.a. via de forskellige registre i Schengensystemet.

Og hvis man for alvor vil bekæmpe prostitution, narkomisbrug og menneskehandel så handler det først og fremmest om at forbedre de sociale vilkår. Ikke kun i Vesteuropa men også i resten af verden.

Det, vi absolut ikke har brug for, er en supermagt, der konkurrerer med USA om verdensherredømmet. Derfor er vi imod EU og ønsker i stedet, at man i langt højere grad styrker de demokratiske organisationer som f.eks. FN, Europarådet, OSCE og øger kampen mod ulighed og for demokrati.

Dilemmaernes lov

Sandy Brinck, retsordfører for Socialdemokratiet

Der kan og er stillet mange juridiske spørgsmål til den lovgivning, der kom som følge af terrorangrebene i USA den 11. september 2001. Mit bidrag skal indeholde den politiske bevæggrund, de politiske overvejelser og de politiske konsekvenser.

Det er vigtigt at huske situationen, hvor vi alle overværede terrorangrebene på World Trade Center live på CNN. Der opstod et akut behov for, at der fra politisk side blev udvist politisk handlekraft. Befolkningen var i chok og den blotte afvisning af politiske handlemuligheder i en sådan situation tilkommer kun partier uden reelt politisk ansvar. Sårbarheden i vores åbne demokratiske og tolerante samfund blev udstillet i en grad, som ikke kunne stå uimodsagt. Men hvad skulle svaret være?

Tolerancetærskel

Den svære balance var på den ene side at værne om vores hårdt tilkæmpede frihedsrettigheder og åbne samfund, men på denne anden side ikke at tillade udnyttelse af disse frihedsrettigheder og denne åbenhed til at underminere selvsamme samfundsform.

Dette dilemma var så at sige ikke nyt, men blot voldsomt aktualiseret. Dilemmaet er både erkendt og beskrevet af vore grundlovsfædre i grundloven og ligeså i verdenserklæringen om menneskerettigheder fra 1948.

I grundlovens §78 erkendes dette ved, at foreninger, som udnytter foreningsfriheden til at virke ved vold eller andre strafbare forhold, opløses ved dom. I Verdenserklæringen om menneskerettigheder fremgår dilemmaet af, at der i den sidste artikel – artikel 30 – skrives: ”Intet i denne erklæring må fortolkes som givende nogen stat, gruppe eller enkelt person hjemmel til at indlade sig på nogen virksomhed eller foretage nogen handling, der tilsigter at nedbryde nogen af de heri opregnede rettigheder og friheder.”

Der har således altid været en opmærksomhed rettet mod det potentielle misbrug af rettigheder og tolerance. Vores konkrete opgave var at definere tærsklen for tolerancen - definere hvad kampen var rettet imod. Hvad er terror?

Det var i forvejen forbudt både at kapre fly og at slå ihjel. Det politiske mål var at understrege alvoren i, hvis dette sker for at intimidere en befolkning og herved ødelægge samfundsstrukturerne. Angrebet på demokratiet som politisk virkemiddel er mere end mord på uskyldige civile.

Dette var så at sige heller ikke nyt. Danmark havde allerede en ”terror-paragraf” i Straffelovens §114. Det nye var, at det blev åbenbart, at terror som kriminalitetsform er international i sin karakter; at terroristernes netværk krydser adskillige landegrænser og at det, som blev angrebet, var en samfundsform, som bl.a. Danmark deler med USA.

Behovet for international bekæmpelse stod lysende klart – et skrigende behov for fællesskab psykologisk og praktisk.

Dette affødte to ting for straffelovens §114. For det første skulle §114 have udvidet anvendelsesområdet til også at omfatte geografiske områder uden for dansk territorium. For det andet måtte en fælles international kamp bygge på en fælles definition.

Som bekendt blev en sådan definition desværre ikke verdensomspændende vedtaget i FN, hvilket med ovenstående argumentation ville have været ønskeligt og logisk. Derimod vedtog regeringerne i EU en rammeafgørelse indeholdende en fælles definition. Erfaringerne fra denne politiske proces giver forståelse for, hvorfor man ikke i FN-regi fandt en fælles definition på terror. Også vor egen debat i Folketinget viste alle besværlighederne - juridisk og politisk. De politiske balancer skulle ikke blot opnås blandt 179 Folketingsmedlemmer, men også ske på baggrund af internationale balancer.

Diskussionen kredsede naturligvis omkring et gammelkendt problem: hvornår helliger mål midlerne? Hvornår er der tale om frihedskamp, og hvornår er det terrorisme?

At tro at dette svære spørgsmål kan besvares af klokkeklar jura er i sig selv naivt. Når der samtidigt er tale om at skulle opnå enighed herom blandt lande med forskellig historisk baggrund og forskellige politiske opfattelser, bliver opgaven nærmest uoverskuelig.

Ud fra en akademisk vinkel ville det have været forståeligt, om regeringerne i EU havde givet op. Var dette sket, havde man politisk overladt scenen til en flok ekstremister og givet frit spil for, at disse kunne skræmme sig til en magt, som de havde demonstreret vilje til at tage via den værste kynisme. Den politiske mulighed for at give op var således ikke til stede. Der skulle findes en løsning, og løsningen var politisk.

Her i ligger kimen til megen af den kritik, som anti-terror-lovgivningen efterfølgende har været udsat for - bl.a. hastværk og juridisk uklarhed. Kritikken blev rejst på baggrund af det første udkast, og i processen blev der taget højde for store dele af denne kritik, men den forstummede ikke. Det fastholdes, at definitionen er for upræcis. Men troen på at terror kan defineres uden en politisk fortolkning bliver absurd, når terrorens mål er samfundsanliggender.

Den legitime kamp

Lidt banalt sagt er terrorisme kampen mod en legitim stat med illegitime midler. Her af melder sig spørgsmålet: Hvad er en legitim stat? Heldigvis var dette langt mere klart i EU-regi end hvis Danmark alene skulle have givet sit bud, idet EU faktisk har fremlagt basale principper som grundlag for samarbejdet. Principper som er langt mere velbeskrevne end i vores egen grundlov.

Således understreges det i præambelen til EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme, at: "Den Europæiske Union bygger på de universelle værdier: menneskets værdighed, frihed, lighed og solidaritet, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder; den bygger på princippet om demokrati og

retsstatsprincippet...[..]... Terrorisme er en af de groveste overtrædelser...[..]... af disse principper”.

Straffelovens §114 skal tolkes indenfor denne værdiramme. Er det nyt og udtryk for et skred, at der er rum for fortolkning? Som lægmand uden juridisk eksamen skal jeg bemærke, at troen på jura som eksakt videnskab ophører efter ganske kort tid i Folketingets Retsudvalg. Sagt på jurist-sprog i den kommenterede straffelov er en lovtekst ”..yderst sjældnen fuldstændig entydig”. Legalitetsprincippet handler om at gøre lovteksten *så præcis som mulig*, og udtrykker dermed også et almindeligt behov for fortolkning. Folketingets Retsudvalg har efter min bedste overbevisning givet et ganske fyldigt bidrag til denne fortolkning på baggrund af ovenstående værdiramme via Retsudvalgets betænkning samt de 157 spørgsmål og svar, der indgik i Folketingets behandling.

I behandlingen af lovpakken lå det Socialdemokratiet meget på sinde at få præciseret, at denne fortolkning af §114 indeholder både en juridisk og en politisk del. Det er for os at se umuligt at udelukke politiske elementer i forhold til straffelovens kapitel 12 og 13 om forbrydelser mod hhv. statens selvstændighed og sikkerhed samt statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder. Det væsentlige er imidlertid, at disse politiske elementer fremhæves, således at vurderingerne sker under parlamentarisk kontrol. Det vil efter vores opfattelse være en fejl at gøre terrorbekæmpelse til juristernes bord alene, også selvom vi befinder os inden for straffelovens rammer. Og en endnu større fejl, hvis kampen mod terror blot anses for en juridisk retspolitisk kamp i stedet for en bred politisk kamp.

Håbet om en global alliance

De politiske meldinger var også ganske klare i timerne og dagene efter den 11. september. ”Enten er I med os i krigen mod terror, eller også er I på terroristernes side” – var den kontante udmelding fra den amerikanske præsident. Vor egen statsminister lovede samme aften troskab hele vejen (et ordvalg som er forståeligt i situationen, men som i et længere perspektiv mangler et forbehold for kursen og vejens belægning, hvilket jeg skal komme ind på senere).

Lige siden har amerikanerne fået fuld opbakning og solidaritet - ikke kun fra de sædvanlige allierede men også fra Rusland, Saudi-Arabien, Pakistan og Kina – ikke at forglemme. Den kolde krigs efterklang i lunken dialogpolitik blev lynhurtigt erstattet af varm fælles harme. Putin og Bush stod pludselig skulder ved skulder mod en fælles fjende - terroren. Amerikanernes krig er nu også Putin's krig. For en tid var vores kritik af Ruslands krig i Tjetjenien glemt. Ja, selv Pakistans Musharraf står på vores side. Glemt er, at Musharraf selv bygger sit regime på vold og indespærring af politiske modstandere. Han kom til magten ved et kup mod en demokratisk valgt regering. Vores fortrængning af disse forhold skyldes håbet om, at vi nu kunne få en global alliance med ønsket om en international retsorden og retfærdighed - inklusiv USA.

Meldte man aktivt fra alliancen, var modsvaret til at forstå. Storoffensiven – Operation Anaconda – blev afblæst i marts måned efter kun 14 dages kampe i det Østlige

Afghanistan. Amerikanerne kaldte det en "absolut succes" hvor mere end 500 al-Qaeda folk og Taleban-tilhængere blev dræbt. I skrivende stund er amerikanerne ikke gået til angreb på Irak, men spørgsmålet er, hvor længe Præsident George W. Bush kan modstå fristelsen til at slå til mod Saddam Hussein? Den amerikanske opinion har svært ved at forstå præsidentens tøven. Men for først gang siden de afskyvækkende begivenheder den 11. september er der sprækker i den internationale alliance mod terror. En amerikansk invasion i Irak skaber problemer i alliancen. Ikke alene mellem USA og den arabiske verden – også Europa er ikke tilfreds med udsigterne til en ensidig amerikansk invasion. Kansler Schröder har udtrykt det stærkest. Nu må amerikanerne ikke sætte alliancen med de arabiske lande over styr. Ingen vil forsvare diktatoren i Bagdad. Tiden vil vise om Bush kan bevare det kølige internationale overblik, eller om han falder for fristelsen til at spille stærk mand på den indenrigspolitiske scene.

Man kan frygte det sidste. Håbet om, at hændelserne den 11. september 2001 ville åbne amerikanernes øjne for behovet for en international retsorden er blakket her godt et år efter forbrydelsen. På Guantanamo basen på Cuba sidder fangerne uden rettigheder, fordi amerikanerne nægter at anerkende dem som krigsfanger, der skal behandles efter de internationale spilleregler i Genève-konventionen. Den danske udenrigsminister Per Stig Møller accepterer sammen med sine kolleger dette, samt at fangerne kan tilbageholdes "...så længe krigen varer...". Det er desværre ikke gået op for visse politiske ledere, at kampen mod terrorisme ikke er en krig med x antal militære operationer, men et evighedsprojekt om udryddelse af desperation og global uretfærdighed. Det kunne den globale alliance bruges til.

I den nuværende situation ville det også være visionært, hvis amerikanerne endnu en gang overvejer deres hidtidige uforståelige afvisning af FN's Internationale straffedomstol. Det vil give et godt perspektiv for udviklingen i alliancen. Hvis kampen mod terror kunne flytte hidtidige uacceptable synspunkter og adfærd hos alle deltagere i alliancen. Tænk hvis Putin fandt nye veje til at løse Tjetjenien spørgsmålet på. Kina fik ny inspiration på menneskerettigheds udfordringen. Pakistan ny næring til demokratiudviklingen, og hvis Amerikanerne fik syn for, at terror ikke kun løses med den hårde sikkerhedspolitik, men at amerikanerne må yde et langt større beløb til en mere retfærdig verdensorden gennem den bløde sikkerhedspolitik – bl.a. gennem udviklingsbistand. Der er ikke mange lyspunkter at hente i denne sag fra Topmødet i Johannesburg dette år. Det er for dårligt.

Den lære, vi alle kan drage på nuværende tidspunkt, er, at vi ikke er kommet et skridt videre i forebyggelsen mod rekrutteringen af nye selvmordspiloter. USA er desværre ikke nået til den konklusion, at der skal lægges et massivt pres på Israel for at komme til en forhandlingsløsning med palæstinenserne. Den nuværende situation i Mellemøsten er fuldstændig uacceptabel. Ja – der er to parter i konflikten. Men skal vi komme videre, må israelerne garantere en tilbagetrækning fra de palæstinensiske områder. Bosættelserne må ud af de palæstinensiske områder, og israelerne må indstille sig på en deling af Jerusalem. Hvis ikke israelerne kan levere denne vare, har palæstinenserne ikke et reelt grundlag for at bidrage til fred. Indtil nu har USA blot beskæftiget sig med symptomerne på konflikten

- ikke årsagerne. Det er på tide, at presset sættes ind det rigtige sted, hvis kampen mod terror også skal have en forebyggende dimension.

For mig som socialdemokrat er kampen mod terrorisme - som i al anden retspolitik - tveægget. Ja, det juridiske grundlag og de praktiske instrumenter til at fange forbryderne skal være til stede. Ligesom en militær aktion er et konsekvent svar på en urimelig beskyttelse af forbryderen. Skal den konsekvente linje imidlertid holdes, er det bydende nødvendigt også at tage fat om ondets rod. Forbrydelsen er ondet, men roden er den indlysende uretfærdighed, desperationen og håbløsheden, som skaber sympati i befolkningsgrupper, hvor forbryderne i øvrigt også rekrutterer deres kanonføde. Kampen mod terror er kun lige begyndt, og jeg ser frem til en anden fase med et andet indhold.

Om forfatterne:

Line Barfod: Advokat, retspolitisk ordfører for Enhedslisten. Medlem af Folketinget siden 2001

Sandy Brinck: cand.scient.pol., retspolitisk ordfører for Socialdemokratiet

Thomas Elholm: cand.jur., Ph.D. med afhandlingen "EU-svig - Et studie i dansk strafferet"

Vagn Greve: Professor i strafferet og dekan ved det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet

Ida Elisabeth Koch: Cand.jur., Ph.D, Seniorforsker ved Det Danske Center for Menneskerettigheder

Ole Krarup: Professor, dr.jur., Københavns Universitet og MEP for Folkebevægelsen mod EU,

Thomas Mathiesen: Professor i rettsociologi ved Universitetet i Oslo. Har særligt arbejdet med Schengen og overvågning

Preben Wilhjelm: Lic.Jur. Tidl. MF for VS

Ordforklaringer:

Acquis Communautaire: Fransk betegnelse for EU's samlede traktatgrundlag, direktiver og forordninger. Benævnt på dansk som regelsættet.

Amsterdam-traktaten: Med Amsterdam-traktaten fastlægges en række bestemmelser, der skal udvikle EU-samarbejdet på retlige og indre anliggender og gradvis indføre et "Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed" (afsnit VI i TEU). Inden fem år efter Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse (1. maj 1999, dvs. inden 1. maj 2004) skal al personkontrol ophæves ved de indre grænser - både for EU-borgere og tredjelandes statsborgere. Ved alle EU's ydre grænser indføres: fælles standarder og procedurer for personkontrol; fælles visumregler for ophold af højst 3 måneders varighed; en fælles liste over tredjelande, hvis borgere skal have visum for at kunne passere EU's ydre grænser og en liste over tredjelande fritaget for dette krav.

Asylprocedure: den procedure, der skal følges, når det skal afgøres, om en asylansøger kan opnå flygtningestatus eller anden form for opholdstilladelse med begrundelse om, at den pågældende person ikke kan sendes tilbage til den pågældendes hjemland.

Asyl-shopping (refugees in orbit): Individuer, der ansøger om asyl i mere end et land. Problemstillingen er af stor betydning for udviklingen af EU's fælles asyl- og visumpolitik og den danske debat. Når muligheden for at søge asyl i flere lande forringes, kan muligheden for at opnå asyl blive tilsvarende mindsket.

Baglandskontrol: Schengen medfører, at de hidtidige grænser forsvinder og som kompensation for den manglende grænsekontrol, bliver det muligt med den såkaldte baglandskontrol.

Case law:

Populært kaldet *judgemade law*, da der er tale om retsregler fastslået af domstolene, i modsætning til *statute law*, der er retsregler fastslået ved lov. I EU sammenhæng forstås begrebet som, at EF-Domstolen - især om spørgsmål, hvor man politisk set ikke har kunne nå til enighed - med domme ikke blot fortolker men faktisk skaber ny ret. Eksempelvis var det EF-Domstolen, der i to domme besluttede, at EF-retten er umiddelbar og direkte anvendelig samt har forrang i tilfælde af konflikt med national ret.

C.SIS: Betegnelse for den centrale SIS-database. De nationale databaser betegnes med N.SIS. Udvekslinger kan ikke ske mellem N.SIS-baser, men kun via den centrale C.SIS.

Datasikkerhed: Særligt databaserne SIS og SIRENE's datasikkerhed har været diskuteret. Ifølge opgørelser er der allerede registreret over 1 millioner immigranter i SIS (Guardian 181200). Politistationer over hele Schengen-området vil kunne få adgang til oplysningerne og alene antallet af terminaler (ca. 8400 ifølge Justitsministeriet) giver en risiko for, at følsomme og fortrolige oplysninger videregives. Dertil kommer risikoen for hacking.

Seniorforsker Kim Kjær fra Institut for Menneskerettigheder har desuden påpeget, at der ikke er klare regler for, hvem der kan registreres i C.SIS og hvorfor (Berlingske Tidende 060201). En episode i Belgien i 1997, hvor lister over eftersøgte personer blev fundet på en banegård, giver et eksempel på at brud på datasikkerheden kan forekomme.

Direktiv: EU-retsakt, der skal implementeres i den nationale ret enten via lov eller som en bekendtgørelse. Direktivet fastsætter det mål, der skal opnås med givne retsakt og er bindende for medlemsstaterne. Disse skal herefter meddele, hvorledes direktivet er blevet implementeret i den nationale lovgivning.

Dublinkonventionen (EF-asyllkonventionen): Dublinkonventionen er en aftale mellem EU-landene, som regulerer, hvilket medlemsland der har ansvaret for at behandle en asylansøgning, der er indgivet i ét af medlemslandene. Formålet med konventionen er at sikre, at en asylansøgning behandles i ét og kun ét EU-land. Se også EURODAC.

Echelon: Overvågningsnetværk, der via interception ('opsnapning') af bl.a. satellitkommunikation er blevet benyttet til generel overvågning og industrispionage.

Edinburgh-aftalen: Efter det danske nej til Maastricht-traktaten den 2. juni 1992, blev det såkaldte Nationale Kompromis indgået. Dette udgjorde det danske forhandlingsgrundlag forud for Det Europæiske Råds møde i Edinburgh den 11.-12. december 1992, hvor Edinburgh-aftalen blev forhandlet. Denne aftale fik flertal ved folkeafstemningen den 18. maj 1993. Edinburgh-aftalens indhold er i daglig tale kendt som de danske forbehold eller undtagelser. Se Forbeholdet.

EF: Forkortelse for de Europæiske Fællesskaber. Oprettet med Rom-traktaten i 1957. De første medlemslande var Belgien, Holland, Luxembourg, Vesttyskland, Frankrig og Italien. Danmark blev medlem den 1. januar 1973 efter en folkeafstemning året før. Først ved Maastricht-traktatens praktiske start den 1. oktober 1993 blev det nuværende EU – Den Europæiske Union - oprettet. EF eksisterer for så vidt fortsat gennem EF-traktaten, men benyttes stort set kun i forbindelse med navnet 'EF-Domstolen', der primært har kompetence på EF-traktatlige områder.

ENFOPOL: Forslag til Rådsforordning 10951/2/1998 giver medlemslandene beføjelser til lovlig aflytning af telekommunikation via interception og benyttelse af anden teknologi. Forslaget har vakt bekymring, da der er stor usikkerhed om muligheden for misbrug og beskyttelse af privatlivets fred.

EURODAC: fingeraftryks-database, der bruges i forbindelse med at afgøre, hvilket land der skal tage sig af en asylansøgning (iht. Dublinkonventionen). Systemet registrerer fingeraftryk på personer ned til 14 år. De registrerede er personer, der søger asyl, bliver taget i at opholde sig ulovligt i et af de deltagende lande eller som tages i at krydse en landegrænse uden at have gyldige papirer på sig. Systemet er på linie med SIS blevet kritiseret for manglende datasikkerhed, uklare bestemmelser om sletning af oplysninger samt den usikkerhed, det skaber for forfulgte, at få taget deres fingeraftryk. Som regel er det kun kriminelle, der får taget fingeraftryk. Tilhængere af systemet siger omvendt, at systemet er den eneste måde at få skabt retfærdighed blandt asylsøgere og få 'asyl-shoppere' udvist hurtigst muligt.

EU i flere hastigheder: betyder at grupper af EU-lande kan samarbejde i EU-regi, uden at resten af medlemslandene nødvendigvis behøver at deltage. I realiteten er det danske forbehold et eksempel på, at EU landene har måttet tilpasse den ønskede integrations-hastighed til de politiske realiteter. I Nice-traktaten er der indført bestemmelser om "forstærket samarbejde", der giver mulighed for, at en gruppe lande kan gå videre uden at andre lande kan stoppe det.

Europa-Kommissionen: Fremsætter forslag til retsakter, kontrollerer gennemførelsen og holder øje med, at traktaten overholdes. Kommissionen består af 20 kommissærer; 2 fra de fem største EU-lande og én fra de mindre lande. Kommissærene må ifølge traktaterne ikke tage nationale hensyn. Den danske kommissær hedder Poul Nielson og er ansvarlig for udvikling og humanitær bistand.

Europol: Konvention om europæisk politisamarbejde, der skal bekæmpe international kriminalitet gennem informationsudveksling og samarbejde mellem medlemslandenes politimyndigheder. Europol konventionen blev undertegnet i juli 1995.

Europæiske Råd, Det: Består af stats- og regeringscheferne i medlemslandene samt af formanden for Kommissionen og mødes mindst to gange årligt, som regel ved afslutningen af hvert formandskab.

Familiesammenføring: Danmark og de øvrige EU-lande har særlige regler for familiesammenføring. Reglerne varierer for henholdsvis egne statsborgere, flygtninge og indvandrere. Kommissionen har foreslået et direktiv (KOM(1999)638 og KOM(2000)624), der skal sikre fælles EU-regler.

Flygtning: (definitioner): I den akademiske diskussion af begrebet flygtning refereres der til to hoveddistinktioner, når forskellige former for flygtninge skal defineres: For det første skelnes der mellem politisk begrundet flygtningeimmigration og økonomisk begrundet flygtningeimmigration, og for det andet skelnes der mellem ufrivillig immigration og frivillig immigration. Flygtningestømme, der er ufrivillige og begrundet politisk, er hvad der kunne betegnes som "klassiske flygtningestrømme", mens flygtningestrømme, der er ufrivillige men begrundet økonomisk, dvs. oftest forårsaget af hungersnød eller naturkatastrofer, ikke er omfattet af den traditionelle forestilling om flygtninge, og ofte opfattet som økonomiske immigranter. Årsagen til en flygtninge-producerende situation er således central for definitionen af begrebet flygtning. Ligeledes er begrebet om ufrivillig immigration, hvilket oftest bliver opfattet som et spørgsmål om, at der ikke var et forudgående ønske om at forlade hjemlandet. Ifølge den danske Udlændingestyrelse er en flygtning en person, som har fået anerkendt, at han eller hun har behov for beskyttelse i et andet land, og som derfor har fået opholdstilladelse som flygtning. Opholdstilladelse som flygtning gives med udgangspunkt i Genève-konventionens flygtninge definition. Denne definition rummer imidlertid en række begrænsninger, såsom forfølgelse af ikke-statslige institutioner og internt fordrevne flygtninge. Derfor findes en række andre muligheder for at opnå opholdstilladelse i Danmark. Disse omfatter 'De facto flygtninge', 'Kvote flygtninge', 'Humanitær opholdstilladelse' (kan gives til en udlænding, som ikke anses for at være flygtning, men som befinder sig i en situation, hvor væsentlige humanitære hensyn - fx. meget alvorlig sygdom - taler for at give vedkommende en opholdstilladelse (jvf. Udlændingestyrelsen) eller 'Midlertidig opholdstilladelse'. Se også Genève-konventionen.

Forbeholdet på retsområdet: Efter det danske nej til Maastricht-traktaten 2. juni 1992 besluttede Det Europæiske Råd i Edinburgh 11.-12. december 1992 "AFSNIT D: Retlige og indre anliggender: Danmark vil deltage fuldt ud i samarbejdet om retlige og indre anliggender på grundlag af bestemmelserne i afsnit VI i Traktaten om Den Europæiske Union ». Afsnit VI refererer til énstemmighed.

Afsluttende bestemmelser: « Danmark kan til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser underrette de øvrige medlemsstater om, at det ikke længere ønsker at benytte sig af alle eller en del af bestemmelserne i denne afgørelse. I så fald vil Danmark fuldt ud gennemføre alle til den tid gældende relevante foranstaltninger, som er truffet inden for rammerne af Den Europæiske Union. «

Fort Europa: Betegnelse, der refererer til frygten for, at EU udvikler sig til et lukket område, hvor flygtninge, indvandrere m.fl. vil have svært ved at få adgang.

Fælles asylpolitik i EU: EU har en klar målsætning om at lave en fælles asylpolitik, der vil give fælles regler for, hvem der kan tildeles asyl, og hvilket land der er ansvarlig for behandlingen. Et udligningssystem, der kan sprede flygtninge over hele EU eller lave økonomiske kompensationer (f.eks. EU's flygtningefond) er også på tegnebrættet. Det er særligt lande, der har påtaget sig en stor byrde, som ønsker at kunne tvinge andre lande til at tage deres del. Fælles visa-regler betyder én liste over lande, hvor

der kræves visa før indrejse ind i EU.

Genève-konventionen: af 28. juli 1951 og Protokol af 31. januar 1967. Genève-konventionen er en international aftale, som Danmark har underskrevet sammen med over hundrede andre lande. Aftalen indebærer, at Danmark har forpligtet sig til at give beskyttelse til udlændinge, der opfylder de betingelser, som er indeholdt i konventionens definition på en flygtning. Ifølge konventionen er en flygtning "en person, der nærer en velbegrundet frygt for at blive forfulgt på grund af sin race, religion, sit tilhørsforhold til en social gruppe eller sine politiske anskuelser og som befinder sig uden for det land, hvor personen er statsborger".

Konventionsflygtning: Flygtning, der har fået asyl i henhold til Genève-konventionen.

Legalitetsprincippet: Se Rule of Law

Maastricht-traktaten: På EF's topmøde i den hollandske by Maastricht den 9.-10. december 1991 enedes regeringslederne om dannelsen af Den Europæiske Union. Maastricht-traktaten blev underskrevet den 7. februar 1992 og er en kombination af den Økonomiske og Monetære Union samt den Politiske union. Trådte i kraft den 1. november 1993. Artikel- og protokolnumre blev revideret med Amsterdam-traktaten.

Nice-traktaten: EU's seneste traktat, der blev besluttet på Det Europæiske Råd i december 2001. Danmark har godkendt aftalen uden folkeafstemning. Irland stemte ja ved en anden afstemning 19. oktober 2002, og derfor kan traktaten træde i kraft efter en formel ratificerings-procedure.

Nordisk pasunion: Oprettet i 1957. Danmark deltager sammen med Sverige, Norge, Finland og Island i et samarbejde om at lette nordiske borgeres adgang til at rejse og opholde sig i Norden. Politiet begyndte samtidig at samarbejde på tværs af grænserne om bl.a. udveksling af oplysninger om mistænkte og undvegne kriminelle. Problemstillingen i forbindelse med Schengen har været, om det var muligt at opretholde den nordiske pasunion. Eftersom Norge og Island, der ikke er EU-medlemmer, har valgt at deltage, bliver der ikke tale om en formel ophævelse af pasunionen.

N.SIS: Betegnelse for de nationale SIS-databaser. Den centrale database hedder C.SIS

Område med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed: EU-betegnelse for de samlede RIA-planer. Se Resultattavle.

Resultattavle - scoreboard: Henviser til Kommissionens opgørelser over arbejdet med at lave et "Område med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed". Resultattavlen er opbygget med syv områder 1) fælles asyl- og indvandringspolitik: partnerskab med hjemlandene, et fælles europæisk asylsystem, retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere, forvaltning af indvandrerstrømme. 2) et ægte europæisk retligt område: bedre adgang til domstolene og tilsvarende organer i Europa, gensidig anerkendelse af retsafgørelser, større konvergens på det civilretlige område. 3) bekæmpelse af kriminalitet på EU-plan: forebyggelse af kriminalitet på EU-plan, udbygning af samarbejdet om kriminalitetsbekæmpelse, bekæmpelse af visse former for kriminalitet, særlige foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge. 4) emner vedrørende indre grænser og visumpolitik, gennemførelse af EF-traktatens artikel 62 og konvertering af Schengen-reglerne. 5) unionsborgerskab. 6) samarbejde om narkotikabekæmpelse. 7) styrket indsats udadtil.

RIA: retlige og indre anliggender

Rule of Law: Legalitetsprincippet, dvs. at en retsakt skal have hjemmel i lov eller tilsvarende. EU-lovgivning baseres primært på en germansk/romersk tradition i modsætning til det engelske common eller case law-system, der principielt ikke bygger på love, men er opbygget efter domsafgørelser. De nordiske retssystemer bygger på et særligt enighedsprincip, men indeholder i øvrigt træk fra både det romerske og de angelsaksiske retssystemer.

Schengen-konventionerne: Schengen-konventionen blev indgået som et mellemstatsligt samarbejde

udenfor EU's regi i 1985 af Frankrig, Tyskland og Benelux-landene. Aftalen sigtede mod at fjerne landenes indbyrdes grænser for derved, at skabe et område med fri bevægelighed for personer. I 1990 blev Schengen-aftalen fuldt op af en gennemførelseskonvention der trådte i kraft i 1995. Med Amsterdam-traktatens vedtagelse i 1997 blev det besluttet at integrere Schengen-samarbejdet i EU-samarbejdet via en Protokol (Schengen-reglerne integreret i Den Europæiske Union) til traktaten. Schengen-reglerne er delvist blevet overført til Kapitel IV Traktaten om det Europæiske Fællesskab (Søjle 1.) og delvist til den tredje Søjle i Traktaten om den Europæiske Union, hvilket betyder, at dele af Schengen-samarbejdet er forblevet et mellemstatsligt anliggende, mens andre dele er blevet overført til det overstatsligt samarbejde. De overstatslige anliggender er: intern og eksternt grænsekontrol, asylpolitik vedrørende politiske flygtninge, asylpolitik vedrørende krigsflygtninge, indvandring, opholdsregler for statsborgere fra tredjelande, samt byrdefordeling ved pludseligt indvandringspres. I den mellemliggende periode har Italien (1990), Portugal (1991), Spanien (1991), Grækenland (1992), Østrig (1995), Finland (1996), Sverige (1996) og Danmark (1996) alle tilsluttet sig Konventionen. Mens de øvrige lande opfyldte kravene for anvendelse af konventionen i 1995, vil Danmark, Finland og Sverige først anvende Schengen-reglerne fuldt ud fra 2001. For Danmarks vedkommende træder Schengen-reglerne i kraft fra 25. Marts 2001. Island og Norge der har været associerede Schengen-lande siden 1996. Storbritannien og Irland er de eneste medlemsstater der har en undtagelse i forhold til Schengen-reglerne.

Schengen Informations System (SIS): SIS der blev lanceret med gennemførelseskonventionen er et fælles informationssystem, der forbinder alle de lande, der anvender Schengen-konventionerne. SIS giver brugerne (retshåndhavende myndigheder, ambassader og konsulater, udlændingemyndigheder etc.) øjeblikkelig adgang til en række oplysninger, som er indlæst i systemet af de enkelte konventions lande. Oplysningerne i SIS vedrører både personer (som er eftersøgt med henblik på anholdelse og efterfølgende udlevering; personer der er nægtet indrejse; forsvundne personer; personer der skal overvåges etc.) og genstande (stjålne, ulovligt handlede eller forsvundne køretøjer, våben, dokumenter og pengesedler). Der findes en række retningslinier for, hvad der kan registreres, men udover faktuelle oplysninger som fx navn, alder, statsborgerskab og køn kan subjektive oplysninger også angives. Det gælder bl.a. om personen antages for værende voldelig eller bevæbnet samt grunden til at personen er registreret (professor Thomas Mathiesen i Schengen-udredningen fra Nei til EU i Norge, 1996) Samtidig med oprettelsen af SIS blev Den Fælles Tilsynsmyndighed (FTM) oprettet.

SIRENE: (Supplementary Information REquest at the National Entry) er et supplerende system til SIS. Netværket består af repræsentanter fra nationalt såvel som lokalt politi, toldmyndigheder og retsinstanter. Bestemmelser omkring SIRENE er ikke med i Schengen-konventionen og frygten for manglende datakvalitet og registersikkerhed går primært på SIRENE-systemet, der vil kunne registrere flere informationer end SIS.

SIRENE-kontor: Der oprettes et særligt kontor i hvert Schengen-land, der skal virke som mellemed i forbindelser med udvekslinger af information. Det danske kontor er placeret hos Rigspolitechefen og skal pr. 25. marts 2001 beskæftige 39 personer.

Storbritannien og Irlands deltagelse i Schengen: Opt-in (mulighed for at tilslutte sig dele af reglerne) på visse områder ifølge særlig protokol i Amsterdam-traktaten. Det er primært grænsekontrollen som disse lande ønsker at opretholde.

TEF - TEU: Traktat om henholdsvis Det Europæiske Fællesskab og Den Europæiske Union.

Tilbagesendelse: Såfremt modtagerlandet opfatter afsenderlandet som sikkert kan flygtninge og immigranter sendes tilbage dertil. Det er dog åbent for diskussion, hvad det er der gør et land sikkert og derfor opstår der ofte diskussioner om, hvorvidt det var den rigtige beslutning. I henhold til Genève-konventionens "Non-refoulement"-princip, må ingen sendes tilbage til forfølgelse.