



WORLD TRADE CENTER,
d. 11. september 2001
FOTO: SEAN ADAIR/FRA BOGEN:
SEPTEMBER 11 – A TESTEMONY.



DET DANSKE FOLKETING.
FOTO: MORTEN BJØRN JENSEN/POLFOTO



CHRISTIANSBORG
FOTO: MICHAEL MOTTLAU/POLFOTO

Terror og ret

Af Preben Wilhjelm

Terroraktionen mod World Trade Center den 11. september 2001 var, især for den vestlige verden, et chok, som forståeligt nok påkaldte sig modforanstaltninger mod international terrorisme.

Herhjemme forsøgte statsminister Poul Nyrup at besværgede den borgerlige oppositions forsøg på at udnytte begivenheden politisk ved straks at proklamere, at SR-regeringen inden to måneder ville fremlægge en hel 'anti-terror-pakke' for folketinget. Man kan konstatere, at han holdt ord.

Desværre må man også konstatere, at de foreslåede (nu vedtagne) tiltag, herhjemme som andre steder, alene tager sigte på at gøre det nemmere at *afsløre* mulige planer og at *strafforfølge* mulige aktioner, mens *baggrunden* for terrorisme ikke værdiges mindste opmærksomhed.

I choktilstanden umiddelbart efter 11. september var det for så vidt forståeligt. Med rædselsbillederne fra WTC på nethinden var der kun plads for afsky. Ethvert forsøg på at forstå baggrunden blev udlagt som sympati for terroristerne. Sindstilstanden illustreres af det rundspørge, dagbladet Politiken foretog dagen efter angrebet. Man indhentede reaktioner fra høj og lav, til højre og til venstre, og de var uforbeholdent enslydende: rystelse og afsky. Med én undtagelse, som er værd at nævne: filosofen Villy Sørensen havde mod til at sige, at begivenheden måske burde give anledning til selvransagelse. Det blev vist hans sidste offentlige fremtræden. Den tjener ham til ære.

Det er ikke enhver beskåret at holde hovedet koldt i den situation. Men som politiske ledere at fremture med panikreaktioner efter måneders og halve års tid til omtanke er en ganske anden sag. Terror er så alvorlig en trussel, at et minimum af omtanke og analyse af fænomenet forekommer påkrævet (jeg skal senere vende tilbage med et tilløb hertil). Det har beslutningstagerne imidlertid ikke hidtil vist mindste interesse for.

ANTI-TERROR-PAKKEN

I slutningen af oktober 2001 fremlagde regeringen som lovet sin anti-terror-pakke. Dagen efter udskrev statsministeren valg til folketinget den 20. november. Det medførte selvsagt, at 'pakken' fuldstændig druknede i skænderier om ventelister, indvandrere, efterløn og barselsorlov. De kritiske hørings svar fra bl.a. advokatstanden, Dansk Retspolitisk Forening, domstolene og Det Danske Center for Menneskerettigheder (CMR) ville normalt have vakt en vis opmærksomhed, fristen var sat til 15. november, og det kunne måske, trods valgkampen, have affødt en vis interesse. Men regeringen bad alle høringsinstanser om at vente med svar til *efter* valget. Den nye regering genfremsatte 'pakken' praktisk taget uændret, selv om den oprindelige plan om endelig vedtagelse inden jul måtte opgives, så det tog et par måneder mere, druknede 'pakken' i regeringsskift, ny finanslov, skattestop, nedskæring af ulandshjælpen, tekniske skoler, opgør med smagsdommere og nedlæggelse af CMR. Årtiers mest vidtgående og kontroversielle retspolitis-

ke forslag strøg igennem folketinget praktisk taget uden offentlig debat eller opmærksomhed.

SR-regeringens justitsminister, Frank Jensen, erklærede igen og igen, senest ved fremlæggelsen af sin del af pakken, at kampen mod terrorismen ikke skal ske på bekostning af frihedsrettighederne og demokratiet. Initiativerne skal sikre bedre beskyttelse af det danske samfund og en mere effektiv international terrorbekæmpelse, men *"uden at gå på kompromis med de grundlæggende retsprincipper og internationale forpligtelser; herunder retten til en retfærdig rettergang."* Hans efterfølger, Lene Espersen, gentog løftet. I lodret modstrid med 'pakken's indhold.

Lad mig fremhæve enkelte, konkrete hovedpunkter på de fire vigtigste områder: straffeloven, retsplejeloven, udsendelsesloven og udlændingeloven (den sidstnævnte i indenrigsministerens regi).

Straffeloven

I ændringsforslagene til straffeloven finder vi de forhøjede strafferammer for visse kriminelle handlinger, når disse opfattes som et udtryk for terror, bl.a. livsvarigt fængsel for særlig groft tyveri, groft hærværk og husfredskrænkelser under særlig skærpende omstændigheder. At maksimumsstraffen, livsvarigt fængsel, skal kunne komme på tale over for sådanne handlinger, som *i sig selv* ikke hører hjemme blandt de alvorligste overtrædelser, vakte bekymring både hos dommere og advokater – men de var jo nu af regeringen rubriceret som 'smagsdommere', som man ikke skulle ligge under for.

Det afgørende er dog, *hvornår* sådanne handlinger skal opfattes som udtryk for terror, så livstidsstraffen kommer på tale. Ministeren havde lovet en klar definition af terror, som udelukkede tvivl om eller misbrug af bestemmelserne. I sine udtalelser til pressen fremlagde han det sådan, at det alene drejer sig om angreb på vore demokratiske institutioner.

Definitionen i lovforslaget siger noget andet. Den lyder, at terrorisme er, når disse handlinger tager sigte på *"at tilføje et lands eller en international organisations politiske, økonomiske eller samfundsmæs-*

sige struktur alvorlig skade." Der er ikke et ord om demokrati eller om landets styreform i det hele taget! Det er måske ikke det store problem, når handlingen begås i Danmark. Men terrorpakken er udtrykkelig et led i den *globale* kamp mod terrorisme, definitionen gælder efter sin ordlyd et hvilket som helst land med en hvilken som helst styreform. Ethvert angreb på landets politiske, økonomiske eller samfundsmæssige struktur er pr. definition terror. ANC's og Nelson Mandelas kamp mod apartheidstyret i Sydafrika var efter denne definition terrorisme. Ligesom alle opstande mod kolonistyret: Gandhis i Indien, Jomo Kenyattas i Kenya, Julius Nyereres i Tanzania, Ben Bellas i Algeriet o.s.v., og samtlige frihedsbevægelser i Syd- og Mellemamerika.

Det er vel at mærke ikke kun et historisk problem. Definitionen omfatter også enhver modstand mod præstestyret i Teheran eller mod Saddam Hussein eller andre despoter. Den *konsoliderer ganske enkelt ethvert eksisterende styre*, uanset hvor diktatorisk og undertrykkende.

Og det har konsekvenser også herhjemme. Dels indgår det i forslaget, at enhver form for *støtte* her i landet til sådanne modstandsbevægelser skal straffes, økonomisk støtte (dog 'kun' med op til 10 års fængsel) og anden form for støtte inkl. sympatierklæringer (dog 'kun' op til 6 års fængsel). Dels er det globale perspektiv, at vi kan blive forpligtet til at udlevere folk, som har bekæmpet deres hjemlands despoter.

(Det er, senest i forbindelse med Saka-jev-sagen, blevet fremhævet, at folketinget under behandlingen af 'pakken' fik præciseret, at *friheds- eller modstandsbevægelser* ikke skal betragtes som terrorister. Det giver ingen garanti for noget som helst – i bedste fald åbner det blot for en rent politisk bestemt vilkårlighed. Ingen modstandsbevægelse vendt mod vore allierede kolonimagter blev af det officielle Danmark anerkendt som frihedsbevægelser, men slet og ret betragtet som terrorister. Selv modstandsbevægelsen mod Apartheid-styret i Sydafrika blev langt hen ad vejen af det politiske flertal herhjemme betragtet som terrorister. PLO

blev indtil for ret nylig betragtet slet og ret som en terroristorganisation. Måske vil forbeholdet komme Sakajev til gode – men næppe en afghaner, som har bekæmpet amerikanerne i Afghanistan på samme måde, som Sakajev bekæmpede russerne i Tjetjenien).

Retsplejeloven

Ændringerne her består især i en række nye beføjelser til krænkelse af privatlivets fred, bl.a. ved indgreb i meddelelseshemmeligheden. Der åbnes adgang til at aflytte vore telefoner, bryde ind i vores personlige computere og læse vores e-mails m.v., *uden* at der er skygge af mistanke mod os selv, nemlig hvis der er mistanke mod nogen, der har ringet eller mail'et til os (hvilket man som bekendt ikke kan gardere sig imod).

Justitsministrene har understreget, at der ligger en retsgaranti i, at sådanne indgreb kræver en dommerkendelse. Realiteten er, at den garanti er en formalitet. I virkelighedens verden vil ingen dommer have mulighed for at nægte en sådan kendelse, når politiet begrunder den med mistanke om terrorisme. En undersøgelse fra 1988 (den eneste eksisterende) viste, at domstolene praktisk taget altid imødekom politiets begæringer om telefonaflytning (96%), selv om mistanken kun viste sig berettiget i omkring en trediedel af sagerne (36%). Dengang gik begæringerne alt-overvejende på mistanke om narkokriminalitet. Hvor langt vanskeligere vil det ikke være for en dommer at modsætte sig en begæring begrundet i terrorisme?!

Udleveringsloven

Når det gælder *udlevering* til strafforfølgelse i andre lande sagde den hidtil gældende lov kort og godt, at en *dansk statsborger* ikke kan udleveres. Det gælder uanset, hvor grov kriminalitet, der er tale om, og hvor velunderbygget begæringen er. (Der var en lille undtagelse for andre nordiske lande, men kun når der var tale om de alvorligste forbrydelser, og når personen i mindst to år op til forbrydelsen havde haft bopæl i det pågældende land. Undtagelsen, som derfor kun meget sjældent ville forekomme, var i øvrigt begrundet i,

at der mellem de nordiske lande eksisterer et nært retsfællesskab, d.v.s. ensartede retsgarantier, strafferammer m.v.).

Desuden har det, som det også anføres i bemærkningerne til justitsministerens forslag, "tidligere været anset for et centralt princip, at der er forbud mod udlevering for en politisk lovovertrædelse." Det afspejler erkendelsen af, at sådanne overtrædelser må ses i et andet lys end almindelig kriminalitet, f.eks. fordi de er led i kampen mod et undertrykkende system.

Begge disse centrale principper er fjernet fuldstændigt med vedtagelsen af anti-terror-pakken. Dansk statsborgerskab giver ikke længere nogen som helst beskyttelse fra den danske stat (det kan for så vidt ses som et markant led i den igangværende afvikling af nationalstaten). Og begrebet politiske forbrydelser anerkendes ikke længere, hvilket for så vidt er i tråd med den førnævnte definition på terrorisme, som konsoliderer ethvert eksisterende styre, uanset karakteren af dette styre.

Men den nye lov går langt videre end som så. Bestemmelserne om udlevering er ikke specielt knyttet til terrorisme. De gælder *enhver* mistanke, blot forholdet også er strafbart i Danmark. Hvis det drejer sig om udlevering til et andet EU-land, kræves der blot en strafamme på 6 måneders fængsel, mens der ved aftaler med andre lande kan kræves en strafamme på 1 års fængsel (i begge tilfælde går vi helt ned i småtingsafdelingen), og disse meget lave grænser gælder også for udlevering af danske statsborgere.

Det rejser nogle væsentlige spørgsmål, som er totalt forbigået:

- 1) Hvad med udlevering til lande, som vi i modsætning til de nordiske lande *ikke* har et nært retsfællesskab med? Hvor der ikke findes tilsvarende retsgarantier? Eller hvor der f.eks. kan idømmes 8 års fængsel for noget, som herhjemme højst kan give 1 år?
- 2) Begæring om udlevering vil typisk blive fremsat alene på grundlag af *mistanke*. Hvordan sikrer vi os mod ukvalificerede begæringer eller direkte misbrug f.eks. som led i politisk forfølgelse? Det nævnes ikke med ét

ord. Ministeren vil formentlig sige, at danske myndigheder naturligvis vil vurdere grundlaget nærmere. Men i EU-kommissionens forslag til rammeaftale – som ministeren i denne sammenhæng undlader at nævne! – hedder det direkte modsat: ”Hvert lands retslige myndighed skal anerkende udleveringsanmodninger fra en anden medlemsstats retslige myndighed efter kun et mindstemål af kontrol.”

Det gælder i første omgang kun EU-lande, javel (selv om der allerede her er problemer, f.eks. i forhold til Italien). Men der er jo mange andre lande på vej ind, lande som vi ikke har et nært retsfællesskab med. F.eks. har Litauen en stående udleveringsbegæring, som lugter langt væk af politisk forfølgelse, og som de danske myndigheder har valgt ikke at efterkomme, selv om personen opholder sig her i landet. Det vil blive problematisk i fremtiden.

(Efter vedtagelsen af anti-terror-pakken er udleveringsbestemmelserne udvidet yderligere med folketingets tilslutning til ’Den europæiske arrestordre’, se nedenfor).

Udlændingeloven

Indenrigsministerens bidrag til antiterrorpakken er skærper af *udlændingeloven*. Som noget helt nyt opregnes der nogle tilfælde, hvor der *ikke kan* gives opholdstilladelse, hverken i form af asyl eller af andre humanitære grunde, uanset om den pågældende i øvrigt opfylder betingelserne. I samme tilfælde kan en udlænding, som allerede har fået asyl eller opholdstilladelse, udvises.

Det gælder bl.a., hvis udlændingen ”må anses for en fare for statens sikkerhed” eller ”for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed”, og det lyder jo umiddelbart rimeligt nok.

Det rejser ikke desto mindre nogle alvorlige problemer for retssikkerheden: hvad skal der til, før en person anses for en trussel mod statens sikkerhed eller mod den offentlige orden, og hvem skal afgøre det?

Begrebet ’statens sikkerhed’ er udflydende, idet der kun siges, at det ”*især* omfatter de interesser, der værnes af straffe-

lovens kapitel 12 og 13” (de såkaldte statsforbrydelser), men altså også kan være andre ting uden at det konkretiseres. Og trusler mod den offentlige orden m.v. er heller ikke afgrænset mere præcist, idet der kun anføres nogle *eksempler* (bl.a. deltagelse i en voldelig demonstration), som i øvrigt i sig selv kan være problematiske og fejlanbragte under etiketten terrorismebekæmpelse. Men det er kun eksempler, og hvad bestemmelsen ellers kan bruges til, præciseres ikke.

Yderligere problematisk bliver det med anvendelsen af ordet ”anses for”. Der stilles ikke krav til mistankens grundlag. Vurderingen foretages af PET, og den mistænkte får ingen mulighed for at rense sig, f.eks. ved domstolsprøvelse under de almindelige retsgarantier. Det ligner en systematisering af den retsløshed, som blev demonstreret i den skandaløse Mexikanersag, der var den direkte anledning til den nye udlændingelov i 1983.

I lyset af den kritik, som for nylig blev rettet mod PET bl.a. for håndteringen af den tidligere irakiske hærchef, har PET en stærk motivation til at gardere sig. Og det er omkostningsfrit for PET hellere at anse hundrede for meget end én for lidt for at udgøre en fare.

Det bliver kun værre af, at bestemmelsen også kan anvendes, hvis det drejer sig om den offentlige orden i et andet land, og man skønner, at det *indirekte* kan være en trussel mod den offentlige orden herhjemme.

PETs vurdering vil selvsagt via Schengen-samarbejdet og andre kanaler hurtigt blive kendt af politimyndigheder i praktisk talt alle lande. Det er en stigmatisering, som ligefrem kan være livsfarlig. Og den pågældende levnes ingen mulighed for at få prøvet sin sag. PETs vurdering kan ikke appelleres. Så meget for justitsministerens løfte om, at terrorbekæmpelsen skal ske ”uden at gå på kompromis med de grundlæggende retsprincipper og internationale forpligtelser, herunder retten til en retfærdig rettergang.”

Det er klart, at chokket den 11. september har affødt et stærkt ønske om at værne sig mod terrorhandlinger. Vi kunne måske blive nødt til at justere på lovgiv-



I lyset af den kritik, som for nylig blev rettet mod PET bl.a. for håndteringen af den tidligere irakiske hærchef, har PET en stærk motivation til at gardere sig. Og det er omkostningsfrit for PET hellere at anse hundrede for meget end én for lidt for at udgøre en fare.

FOTO AF PET'S HOVEDKVARTER PÅ 2. SAL AF STATION BELLAHØJ I KØBENHAVN: MOGENS FUNDT/SCANPIX

ningen, især for at give bedre muligheder for at foregribe terror.

Anti-terror-pakken indeholder selvfølgelig også sådanne elementer, som bør kunne diskuteres, så længe de kun har mindre omkostninger for den personlige frihed.

Pakken som helhed er imidlertid – som illustreret ovenfor – langt mere vidtgående. Det er uden sammenligning den største ændring i forholdet mellem statens magtbeføjelser og den enkeltes retssikkerhed, der er sket siden den danske retsstat blev grundlagt med retsplejereformen for 83 år siden. Jeg tror endda, man kan sige, at det er en mere vidtgående ændring end alle tidligere ændringer tilsammen.

Hvis man tror på, at pakken er et værn mod terrorisme (hvilket forekommer mere end tvivlsomt og overhovedet ikke er vurderet i forbindelse med fremsættelsen, behandlingen eller vedtagelsen), så er det

enhvers ret at ville betale prisen. Derimod er det ikke nogens ret at bilde befolkningen ind, at det ingenting koster. At der ikke går på kompromis med de grundlæggende retsprincipper, som justitsministeren siger. Eller at det blot er en opfyldelse af de allerede eksisterende, internationale konventioner om terrorisme, som Fogh Rasmussen og Bendt Bendtsen har sagt. Ingen af påstandene er korrekte. Det er beklemmende således at få demonstreret ledende politikeres manglende respekt og interesse for dansk retskultur.

DEN EUROPÆISKE ARRESTORDRE

Allerede anti-terror-pakken indeholdt som ovenfor beskrevet vidtgående ændringer mht. udlevering til strafforfølgning i udlandet. Bl.a. brød den med det århundre-

degamle 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.

Når udvidelsen af udleveringsbestemmelserne gik langt videre, var det udtrykkelig i den hensigt at indarbejde de bestemmelser, som var skitseret i EU's såkaldte rammeaftale, som havde ligget halvdød i flere år, men fik nyt liv efter den 11. september. Denne aftale var ikke færdigforhandlet.

Det er næppe for meget sagt, at panikken efter 11. september med held blev 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 havde haft bopæl i det land, hvor lovovertrædelsen var begået, kunne der ske udlevering i de mere banale sager, hvor den danske strafferamme blot skulle være fængsel i mindst 6 måneder.

Alt dette blev hurtigt historie. Under de videre forhandlinger om rammeaftalen blev bestemmelserne udvidet, således at de skærper af den danske udleveringslov, som netop var vedtaget som led i anti-terror-pakken, ikke var tilstrækkelige til at opfylde aftalen. I april 2002 måtte justitsminister Lene Espersen derfor fremsætte forslag om folketingets godkendelse af *"Den europæiske arrestordre"*.

- Der er nu 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."*

- 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; d.v.s. at forholdet ikke nødvendigvis skal være strafbart i den anmodede medlemsstat."*
- 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.
- 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."*
- 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."*
- 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.
- Det vil ikke længere være tilladt at afslå en udleveringsbegæring af humanitære grunde.

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 'positiv-liste'.

Justitsministeren betegnede det ved forelæggelsen som *"alvorlige forbrydelser"* og valgte udelukkende eksempler, som enhver vil anse for alvorlige. Desuden foretrak 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. 'Positiv-listen' 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 positiv-listen, 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, inkl. de syv nye medlemslande, 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 folketetinget resultatet 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 Lügen' i Tyskland, til strafforfølgning efter tysk ret. Om vi også skal udlevere idioten, hvis han har skrevet det i en dansk publikation, og et eksempel af denne dukker op i Tyskland, er et interessant men uoplyst spørgsmål.

Justitsministerens fremlæggelse var i

det hel 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:

- 1) Et forslag, som omfatter en præambel med 13 punkter (plus underpunkter), 28 detaljerede artikler, en 'positiv-liste' med 32 mere eller mindre diffuse gerningskategorier og som tilsammen fylder ca. 20 gange så meget som vores hidtidige udleveringslov præsenteres med de positivt værdiladede ord "forenkling" og "effektivisering".
- 2) Ministeren 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.
- 3) Ministeren bruger udtrykket "alvorlig forbrydelse", til trods for, at forslaget omfatter helt banale lovovertrædelser, jf. ovenfor.
- 4) 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.

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 har stillet 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."*

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, d.v.s. 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."* Vi skal altså til at give myndighederne beføjelser til at anholde og varetægtsfængsle danske statsborgere i en udstrækning, som ikke er tilladt efter nu gældende 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." (præambles 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? Til-

syneladende ikke. Tværtimod ved vi som før nævnt, 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.

LOVÆNDRINGERNE ER ENDDA DET MINDSTE AF DET

Det vil være misvisende, ja ligefrem bagatelliserende, kun at illustrere det retskulturelle forfald ved at se på de formelle, danske lovændringer, som de fremstår gennem anti-terror-pakken og vedtagelsen af Den europæiske Arrestordre. Langt mere generelt nedbrydende er den danske regerings – den nuværende såvel som den foregåendes – stiltiende accept eller ligefrem positive medvirken til tilsidesættelse af hidtidige nationale og internationale standarder. Eksempelvis:

- FN-pagtens klare bestemmelse om, at ingen stat må gribe til militære midler mod en anden stat, medmindre den selv er blevet angrebet, eller det sker efter mandat fra Sikkerhedsrådet, er med dansk støtte tilsidesat. Ved den anden krig mod Iraq i 1998 kunne det diskuteres, om et syv år gammelt mandat gav tilstrækkelig hjemmel, som USA hævdede. Flertallet i Sikkerhedsrådet hævdede det modsatte. Flertallet af de permanente medlemmer hævdede ligeledes det modsatte. Danmark var et af de få lande, som støttede USA's fortolkning – og således bidrog til at undergrave FN og Sikkerhedsrådet.
- Ved krigen mod Serbien kort efter kunne det end ikke diskuteres, om der forelå et mandat. Det gjorde der ikke. Danmark deltog.
- I logisk forlængelse af disse brud på FN-pagten lancerer præsident Bush sin nye doktrin om USA's ret til forebyggende krige. Den danske regering protesterer ikke.
- Den danske regering accepterer stiltiende gentagen statsterrorisme iværksat af den israelske regering.
- Den danske regering fremsætter krav

- til de palæstinensiske selvstyremyndigheder om massearrestationer af 'terrorister'. På hvilket grundlag? (I andre sammenhænge ville man protestere voldsomt mod sådanne vilkårlige fængslinger uden konkret mistankegrundlag, som man her krævede af det palæstinensiske selvstyre).
- Den danske regering accepterer stiltiende USA's årelange internering af påståede terrorister på Guantanamo-basen, deres totale retsløshed ved sofistisk omgåelse af konventionen om behandling af krigsfanger og oprettelse af særdomstole, som skal operere i hemmelighed, have beføjelser til at idømme inappellable dødsdomme – med tilsidesættelse af såvel internationale som amerikanske elementære retsgarantier.
 - Den danske regering protesterer end ikke over denne behandling af en dansk statsborger. Tværtimod accepterer den danske regering amerikanernes dekret om, at han ikke har ret til en advokat. Den danske regering accepterer, at man end ikke kan få at vide, hvad den pågældende er mistænkt for eller om der kan forventes en sigtelse. Forespurgt hvor længe den pågældende skal befinde sig i denne situation, svarer den humanistiske danske udenrigsminister (hvis han ellers er korrekt citeret), at "det bestemmer terroristerne selv". Man accepterer med andre ord uden skygge af grundlag, at de alle som en er terrorister. Væk er det mest elementære retsplejprincip, at man er uskyldig, til det modsatte er bevist.
 - (Det hører med til billedet, som den hæderkronede amerikanske presse har dokumenteret, at terrorist-etiketten i hvert fald var fuldstændig fejl-anbragt på de tre pakistanere, som blev løsladt fra Guantanamo efter 9 måneders fangenskab – hver med en erstatning på 100 \$).
 - Den danske regering har ikke protesteret mod målrettede israelske drab på fremtrædende palæstinensiske ledere som påståede terrorister, en metode som bekvemt fritager den

israelske regering for at skulle føre bevis for deres skyld og give de pågældende lejlighed til at forsvare sig.

- Den danske regering har ikke protesteret mod det seneste målrettede drab, udført med fjernstyret missil mod en bil med seks personer, hvor man dog måske – selv om hovedmålet bevisligt skulle vise sig skyldig, hvilket man nu ikke behøver at overbevise en domstol om – kunne sætte spørgsmålstegn ved berettigelsen af samtidig at dræbe fem andre.

De danske regeringer har i de sidste fem år, altså også før 11. september 2001, ikke forsømt nogen lejlighed til at bidrage aktivt og passivt til at nedbryde FN-pagten, folkeretten og internationale konventioner til fordel for en tilstand, hvor magt er ret.

HVORDAN SKAL VI SÅ FORHOLDE OS TIL TERRORISME?

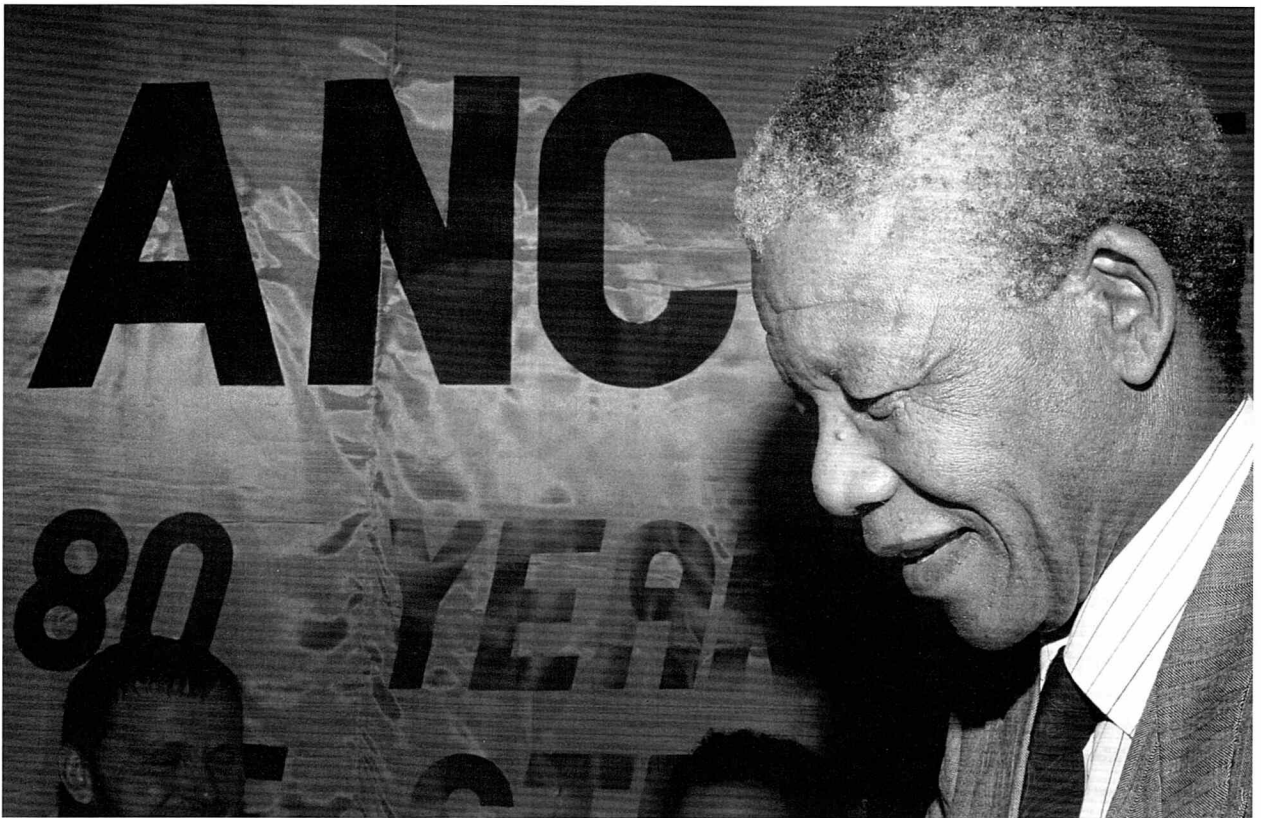
Skal vi da slet ikke gøre noget for at sikre os bedre mod terrorisme? Selvfølgelig skal vi det. Vi skal endda tage det langt mere alvorligt, end de nemme, kosmetiske men næppe særlig virksomme tiltag, som anti-terror-pakken og arrestordren er udtryk for.

Begrundelsen for disse tiltag blev enkelt udtrykt af den konservative Bendt Bendtsen under en paneldebat under valgkampen: "Vi må sætte hårdt mod hårdt. Det er det eneste sprog, de forstår."

Med WorldTradeCenter-billederne på nethinden lyder det da også besnærende. Kan nogen måske forestille sig, at disse fanatiske galninge kunne have været *talt* til fornuft? Der må sættes hårdt mod hårdt. Selv om de sædvanlige pladderhumanister vasker hænder og unddrager sig ethvert ansvar.

Jeg vil alligevel vove spørgsmålet, hvordan Bendt Bendtsens logik forholder sig til virkeligheden.

Lad mig først erindre om, at terrorisme ikke er noget nyt fænomen. I nyere tid var problemet eksempelvis genstand for en omfattende debat i FN-regi i slutningen af



Terrorpakken er udtrykkelig et led i den globale kamp mod terrorisme, definitionen gælder efter sin ordlyd et hvilket som helst land med en hvilken som helst styreform. Ethvert angreb på landets politiske, økonomiske eller samfundsmæssige struktur er pr. definition terror. ANC's og Nelson Mandelas kamp mod apartheidstyret i Sydafrika var efter denne definition terrorisme.

FOTO: SIGNE VAD

70'erne. Når det ikke dengang lykkedes at skabe bred enighed om en konvention om bekæmpelse af terrorisme, skyldtes det vel at mærke, at der ikke var tilslutning til et krav fra u-landene, de tidligere kolonilande, om at konventionen også skulle omfatte statsterrorisme. Det ville Vesten, inkl. Danmark, ikke være med til!

Lad mig endvidere erindre om, at terrorisme ikke er en muslimsk specialitet. Terrorismen forstået som voldelige handlinger, fortrinsvis rettet mod tilfældige sagesløse i den hensigt at sprede frygt og derved tilvinge sig politiske indrømmelser (hvilket er en langt mere præcis definition end den, man forsøger sig med i regeringens antiterror-pakke, og hvilket ikke undtager stater) er hverken nyt eller specielt muslimsk. I de senere år er den slags handlinger udøvet f.eks. af IRA i Nordirland,

frihedsbevægelser i Mellem- og Sydamerika, ETA i Spanien, ANC i Sydafrika, PKK i Tyrkiet, PFLP i Israel og UCK i Kosova.

Der er to markante fællestræk ved disse i øvrigt vidt forskellige situationer:

- 1) Den bevægelse, som har benyttet sig af terror, har ikke været en lille, isoleret gruppe af fanatikere, men har fundet sympati eller ligefrem støtte i betydelige dele af befolkningen – og ville uden denne sympati næppe have kunnet overleve.
- 2) Den folkelige støtte er ikke udtryk for en udbredt fanatisme. Den optræder kun, hvor der forekommer åbenbar undertrykkelse, diskrimination eller anden form for politisk uretfærdighed, som man ikke får mulighed for at bekæmpe med demokratiske mid-

ler, og som omverdenen har lukket øjnene for.

Det ændrer intet ved, at terrorhandlinger under alle omstændigheder er afskyelige. Ligesom krigshandlinger uanset formålet er afskyelige. Det kan være svært at kape, at man ikke kan stemple terroraktionernes gerningsmænd som slet og ret galninge. Men det er ret beset en guds lykke, at der oftest er en baggrund og et mønster – for det betyder, at vi kan gøre noget for at forhindre det, hvis vi vil.

Eftergivenhed, hører jeg nogen sige. Det er skruen uden ende! Det opfordrer til mere terrorisme! Næh, der må sættes hårdt mod hårdt. Det er det eneste sprog, de forstår!

Måske skulle vi lytte til Villy Sørensens opfordring til selvransagelse. For hvad siger de kolde kendsgerninger?

- ANC's kamp, som utvivlsomt også omfattede terroraktioner, blev indstillet, da de Klerk løslod Nelson Mandela og indledte forhandlinger om demokratiske reformer.
- Kosova har været en krudttønde i årtier. Det kan ikke være andet, når det albanske flertal med centralregeringens hjælp undertrykkes af det serbiske mindretal. Men der blev faktisk noget nær ro, da den jugoslaviske føderation under Tito omsider indrømmede Kosova et vist mål af selvstyre. Mere skulle der ikke til. Det var Milosevics ophævelse af dette selvstyre, som førte til oprettelsen af UCK og til den nye albanske terrorvirksomhed.
- Årtiers IRA-terror ophørte faktisk, da den engelske regering omsider nedlod sig til at mødes med Sinn Feins leder, Gerry Adams. Mere skulle der ikke til.
- ETA's terroraktioner blev indstillet kort efter, da den spanske regering efter engelsk forbillede indlod sig på drøftelser med repræsentanter for de baskiske nationalister. Mere skulle der ikke til. Regeringen afbrød kort efter kontakterne – og terroraktionerne er som bekendt genoptaget.

- De palæstinensiske terroraktioner blev i alt væsentligt indstillet, da Oslo-aftalen var en realitet. Mere skulle der ikke til. Den relative fred blev opretholdt i flere år. Først da tidsplanen for de israelske tilbagetrækninger gang på gang blev overtrådt og bosættelserne endda eskalerede, startede den anden intifada og nye selvmordsaktioner.

I alle disse tilfælde er der tale om 'indrømmelser', som ud fra enhver betragtning er rimelige, endog beskedne. Det er nærmest rørende, at de påståede terroristiske fanatikere har ladet sig nøje med så lidt. Det burde være forsøgt langt tidligere. Og bemærk: i *intet* tilfælde har 'eftergivenheden' ført til øget terror! Der *har* været enkelte fanatikere, som ikke har stillet sig tilfreds, men er fortsat, f.eks. *The Real IRA* – men, og det er i det lange løb helt afgørende: de har ikke kunnet opretholde den folkelige opbakning!

Over for hele denne stribe af positive erfaringer skylder Bendt Bendtsen og lige-sindede blot *et enkelt* eksempel på, at man har stoppet terror eller terrorister ved at sætte hårdt mod hårdt. Man kan ikke påstå, at det ikke er forsøgt, at det ikke er gjort tilstrækkelig længe eller tilstrækkelig barsk. Det sydafrikanske apartheid-styre mod det sorte befolkningsflertal, England og de nordiske protestanter mod IRA, Israel mod palæstinenserne, Tyrkiet mod kurderne – det har stået på i årtier, og der er ikke lagt fingre imellem nogen af stederne. Men har det sat en stopper for eller bare begrænset terrorhandlingerne? Tværtimod.

Man kan måske henvise til kurderne i Tyrkiet. Det er ikke nævnt blandt de løfterige eksempler ovenfor af den simple grund, at Tyrkiet aldrig har forsøgt sig med andet end hårdt mod hårdt. Det ser ud til, at PKK er svækket eller i hvert fald har mindsket sine terroraktiviteter efter tilfangetagelsen og dødsdommen over Oechelan, hvilket kunne tale for Bendt Bendtsens opfattelse. Men tør han tro på, at det varigt sætter en stopper for kurdisk terrorisme, så man kan fortsætte undertrykkelsen, fornægte kurdernes helt sær-

egne kultur, forbyde deres sprog, forbyde deres musik, fængsle deres parlamentariske repræsentanter og forbyde deres politiske partier? Og *hvis* det skulle kunne lade sig gøre, ville det så være i orden? Er der ikke mere grund til at tro, at anerkendelse af den kurdiske egenart, evt. ledsaget af et vist selvstyre for de kurdiske provinser (efter samme mønster som selvstyret i Kosovo før Milosevic) vil fjerne grundlaget for kurdisk terrorisme? Og ville det ikke være en mere antagelig løsning? Som for den sags skyld også var værd at forsøge over for baskerne i Spanien.

Det holder ikke, at terrorisme slet og ret udspringer af fattigdom. Jeg er heller ikke bekendt med, om nogen nogensinde har påstået det. Derimod kan man – som illustreret ovenfor – ikke afvise, at organiseret terrorisme oftest udspringer af manglende demokratiske instrumenter til at rette op på åbenbare politiske misforhold, som man skal være blind og døv for ikke at få øje på, men som omverdenen ikke desto mindre i årtier har lukket øjnene for. Det er bemærkelsesværdigt, og for så vidt opmuntrende, at der åbenbart ikke forekommer eksempler på organiseret terrorisme, endside folkelig opbakning hertil, uden en baggrund af grov, politisk uretfærdighed. Og det er påfaldende, at grundlaget er smuldret, så snart der er taget tilløb til bare nogenlunde rimelige løsninger på problemet.

Jeg hævder ikke, at indrømmelser kan forhindre terrorisme. Der er terrorhandlinger, som falder uden for det her skitserede mønster. Eksempelvis den *kristne* fundamentalist, McVeigh, som bombede Oklahoma City, og den *jødiske* fundamentalist, som begik massedrab i en moske under fredagsbønnen. Jeg kan ikke forestille mig, hvilke indrømmelser, man med rimelighed kunne have givet disse galninge. Men bemærk, at det er enkeltmandshandlinger. Der var øjensynlig ingen organisation eller netværk bag, og der var ikke skygge af folkelig sympati nogetsteds. Det vil af samme grund være meget svært at beskytte sig mod den slags aktioner, selv om det er let at se, at de syge hoveder er fostret af ekstremistiske miljøer i hjemlandet. Måske er vi nødt til at

betragte risikoen for den slags på linie med risikoen for naturkatastrofer.

Måske er Bin Laden en sådan naturkatastrofe. Meget taler dog for, at motivationen i hans netværk ikke havde været den samme uden Vestens arrogante, partiske og dobbeltmoraliske optræden i Mellemøsten. I den første tid efter den 11. september var det nærmest en forbrydelse blot at antyde en sådan sammenhæng. Senere signaler sågar fra Bush og Blair viser, at sammenhængen nu er erkendt, selv om man selvfølgelig ikke indrømmede det direkte – og øjensynlig hurtigt fortrængte det igen. Hvad der evt. kunne have påvirket personen Bin Laden, kan ingen garantere. Sikkert er det imidlertid, at en tidligere revision af Vestens enøjede holdning til Israel-Palæstina-problemet afgørende ville have svækket sympatien for Bin Ladens desperate aktion og dermed reduceret grobunden for yderligere terrorisme i de arabiske befolkninger.

Den organiserede terrorisme kan forebygges. Det kan ikke afvises som naivitet eller pladderhumanisme. Det bygger som påvist på solide erfaringer fra så forskellige steder og situationer som Nordirland, Afrika, Vestbredden, Kosovo og Baskerlandet. Ikke dermed sagt, at det er nemt! Der er altid en anden part, som har fordel af eksisterende misforhold, og som derfor med hænder og fødder modsætter sig selv de mindste indrømmelser. Det nemmeste er at fortsætte, som vi traditionelt har gjort, når vi lukkede øjnene for åbenbare uretfærdigheder over for kurderne, palæstinenserne, de nordirske katolikker, de sorte i Sydafrika m.v. og stemplede enhver modstand som terrorisme. I så fald får vi løn som forskyldt.

Omvendt var der mere terrorbekæmpelse i daværende udenrigsminister Mogens Lykketofts faste holdning over for Israels bosættelsespolitik end i hans og den følgende regerings vidtløftige anti-terror-pakke.

Afsnittene om anti-terror-pakken, Den europæiske arrestordre og grundlaget for terrorisme er lettere omskrivninger af henholdsvis kronikker i Politiken 09.11.01 og 23.05.02 samt et debatindlæg samme sted 25.11.01.