



DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES

STRANDGADE 56 • 1401 Copenhagen K

+45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief

Mindst holdbar til...

**Udløbsklausuler som garant for løbende demokratisk debat
om retssikkerhed og terrorbekæmpelse**

**Anja Dalgaard-Nielsen og Line Selmer Friborg
Juni 2007**

**Anja Dalgaard-Nielsen er seniorforsker og koordinator af indsatsområdet Politisk
vold, terrorisme og radikaliserings, DIIS. Line Selmer Friborg er
studentermehjælper ved indsatsområdet Forsvar og sikkerhedspolitik, DIIS**

Debatten om terrorbekæmpelsestiltag tager ofte form af en diskussion om frihed kontra sikkerhed. På den ene side findes argumenter om, at lovlydige borgeres ret til at leve i sikkerhed fra trusler om terrorangreb må veje tungere end de formodede terroristers rettigheder. På den anden side findes argumenter om, at terrorbekæmpelse truer basale rettigheder især for de europæiske minoriteter, og at debattens kobling af terrorisme, organiseret kriminalitet og illegal indvandring betyder at europæiske muslimer stigmatiseres.

Hvorledes bør denne afvejning se ud, og kan man overhovedet tale om en balance mellem frihed og sikkerhed? I dette brief argumenteres for, at proaktive efterforskningsmæssige og politimæssige tiltag, der ikke altid rammer så snævert, som man kunne ønske, sandsynligvis også vil tegne fremtiden, men at udløbsklausuler i terrorlovgivningen – kort fortalt en udløbsdato på særligt vidtgående tiltag – kan være med til at sikre demokratisk kontrol og debat om disse tiltag. Selvom udløbsklausuler ikke i sig selv begrænser de negative sideeffekter af særligt vidtgående terrorbekæmpelsestiltag, kan de medvirke til at frembringe større viden om, hvordan tiltagene rammer og debat om, hvorvidt gevinsten i form af øget sikkerhed kan opveje krænkelser af enkeltpersoners rettigheder.

Terrorbekæmpelsens negative sideeffekter

Den store udfordring for terrorbekæmpelsen er, at regeringernes pligt til at beskytte deres borgere mod terrorangreb som i London og Madrid, ikke må opfyldes på bekostning af den enkeltes grundlæggende rettigheder.

Ny lovgivning i såvel Danmark som andre europæiske lande har udvidet politiets og efterretningstjenesternes muligheder for overvågning, efterforskning og tilbageholdelse mm., og derved risikerer man ifølge tiltagernes kritikere at krænke rettigheder, såsom retten til retfærdig rettergang og beskyttelse af privatlivets fred. En del af terrorbekæmpelsen er baseret på efterretninger og ikke på åben proces, påpeges det, hvilket kan gøre indsatsen uigennemskuelig. Tiltag som eksempelvis automatisk indfrysning af økonomiske midler, der tilhører personer eller grupper, der optræder på EU Rådets terror liste, kritiseres for at bryde med antagelsen om, at en mistænkt er uskyldig, indtil andet er bevist.

De negative konsekvenser af terrorismebekæmpelse skal selvsagt søges begrænset. Ideelt burde efterretningsmæssige, politimæssige og retlige tiltag gøres så målrettede, at kun en meget lille procentdel uskyldige bliver generet, og at klare og garanterede basale rettigheder sikrer en retfærdig rettergang. Alternativt kunne man argumentere for, at universelle beskyttende tiltag, der i princippet rammer alle, er at foretrække, dels fordi de i deres natur ikke er diskriminerende, men også fordi sådanne tiltag næppe vil kunne opretholdes i en længere periode i et demokrati, hvis deres effekt er ude af proportioner med den indgriben, de medfører. Eksempelvis rammer screening af passagerer i lufthavne bredt, ligesom en terrorsikring af havne og andre knudepunkter af potentiel interesse for terrorister repræsenterer tiltag, der i princippet er ens for alle borgere.

Dette ideal for terrorbekæmpelse er dog næppe opnåeligt. For det første er der en stigende tendens til at selv-motiverede og selv-radikaliserede grupper – såkaldte selv-starter grupper – handler på eget initiativ uden nogen direkte forbindelse til eksisterende voldelige og ekstremistiske organisationer. Flere af de implicerede i angrebene på Londons undergrundsbane i juni 2005 havde for eksempel ingen kriminel fortid eller på anden måde foretaget sig noget, der burde have bragt dem i myndighedernes søgelys (med undtagelse af gruppens formodede leder, der i forbindelse med efterforskningen af et andet formodet plot kortvarigt havde vakt den britiske efterretningstjenestes interesse). Det bliver således en næsten umulig opgave for myndighederne at forudse, hvorfra det næste angreb vil komme, og

fristelsen til at kaste et bredere net ud i radikale, men ikke nødvendigvis voldelige miljøer stiger. For det andet betyder mængden af sårbare mål i de vestlige samfund, at det er praktisk og økonomisk umuligt at beskytte dem alle til alle tider.

Alt i alt vil proaktive efterforskningsmæssige og politimæssige tiltag, der ikke altid rammer så snævert, som man kunne ønske, sandsynligvis også tegne fremtiden. Løbende demokratisk kontrol og en løbende demokratisk debat bliver helt centrale faktorer, hvis de negative konsekvenser af forskellige terrorbekæmpelsestiltag skal indkredses og begrænses.

Sikring af levende debat og løbende evaluering

En måde at sikre en sådan debat om terrorbekæmpelsestiltag er gennem indsættelse af udløbsklausuler i ny lovgivning. Udløbsklausuler er især kendt fra USA's Patriot Act, men er også blevet benyttet i eksempelvis Frankrig og Tyskland i forbindelse med tiltag efter 11. september. En udløbsklausul indebærer, at specifikke tiltag i loven gives en udløbsdato, hvorefter de automatisk træder ud af kraft, medmindre den lovgivende magt eksplicit forlænger lovgivningen.

Erfaringerne viser, at såvel nationale terrorbekæmpelsestiltag som det europæiske samarbejde om terrorbekæmpelse typisk intensiveres umiddelbart efter terrorangreb. Beslutninger om nye terrorbekæmpelsestiltag tages altså på tidspunkter, hvor truslen er nærværende og ønsket om øget sikkerhed stort. På et sådant tidspunkt kan hensynet til sikkerheden tænkes at veje tungere end hensynet til den enkeltes rettigheder. Udløbsklausuler sikrer, at mere vidtrækkende tiltag ikke automatisk bliver permanente. De sikrer at lovgivningen genovervejes, og at tiltagenes modstandere får en lejlighed til at fremlægge deres argumenter på et tidspunkt, hvor lydhørheden vil være større.

Debatten om forholdet mellem sikkerhed og frihed baseres på en underliggende antagelse om, at de efterretningsmæssige, politimæssige og retlige tiltag faktisk giver mere sikkerhed, og at det således giver mening at tale om at finde en balance mellem traditionelle retsgarantier og retten til sikkerhed. Denne antagelse er sandsynlig, men den kan og bør diskuteres. Ultimativt er succeskriteriet for terrorbekæmpelse, at ingen terrorangreb finder sted. Men skyldes et fravær af angreb en vellykket bekæmpelse, held, at truslen i første omgang var overvurderet eller noget helt andet uden for nationale eller EU myndighedernes kontrol? Terrorisme og terrorbekæmpelse udgør komplekse størrelser, hvor de nøjagtige kausalsammenhænge kan være vanskelige at kortlægge. Man kan håbe, at bevidstheden om, at når en udløbsdato nærmer sig, vil udløse mere systematiske undersøgelser af fordele og ulemper ved de enkelte tiltag fra myndighedernes side og dermed give et bedre grundlag for fremtidige beslutninger.

Alt i alt kan udløbsklausuler fungere som fikspunkter for debat og evaluering og derved medvirke til at sikre en levende debat og en løbende evaluering af terrorbekæmpelsestiltag, samt mindske risikoen for at vidtrækkende tiltag bliver permanente.

Konklusion

Terrorbekæmpelse baseret på proaktive efterforskningsmæssige og politimæssige tiltag er ikke uden negative konsekvenser for den enkeltes rettigheder, men på grund af blandt andet en tendens mod flere selv-starter terrorgrupper og mængden af sårbare mål i Vesten er det sandsynligt, at terrorbekæmpelsen også fremover vil være baseret herpå. Derfor bliver det væsentligt at sikre, at terrorbekæmpelsens positive og negative effekter løbende evalueres, og at balancen mellem sikkerhed og frihed debatteres. Udløbsklausuler giver fikspunkter for debat og evaluering, og er dermed et demokratisk redskab, som med fordel kunne anvendes i terrorbekæmpelsen både i EU-regi og nationalt.

For yderligere læsning se:

Anja Dalgaard-Nielsen: "Counter-terrorism and the civil rights of Muslim minorities in the European Union" in Abdulkader Sinno, Editor. *Muslims in Western Politics*. Bloomington, Indiana: Indiana University, September 2007.

Anja Dalgaard-Nielsen og Jørgen Staun: "Fælles front eller papirtiger – EU's kamp mod den nye terrorisme", i *EU's dilemmaer* (København, DIIS: 2006)

Anja Dalgaard-Nielsen: *Frihed eller sikkerhed? Krigen mod terror og dens omkostninger*, DIIS Brief no. 33, 2003.