

**Jørn Vestergaard, professor i strafferet ved Københavns Universitet**

**Militær overvågning af danskere i udlandet – udhuling af normale retsgarantier**

**Politiken den 15. april 2015**

Efter indgåelsen af et politisk forlig om oprustning af Forsvarets Efterretningstjeneste foreligger der nu et lovudkast om proaktiv militær indhentning af oplysninger om danskere i udlandet, herunder ved elektronisk overvågning af telekommunikation. Heftig kritik af regeringens oprindelige udspil har på væsentlige punkter haft sin virkning; men den forslåede ordning er stadig bekymrende.

Problemet med vidtgående overvågning er ikke alene, at uskyldige kan komme mere eller mindre alvorligt i klemme, når indsamlede oplysninger misbruges eller kommer på afveje, men også at den slags efterretningsvirksomhed i sig selv har en *'chilling effect'*, en afskrækkende virkning på almindelige borgeres frie udøvelse af deres demokratiske ret til f.eks. at ytre sig, søge efter information, foretager rejser. Derfor er det vigtigt at opretholde sædvanlige retsgarantier i videst mulige omfang.

Efter at regeringen nu har taget noget af kritikken til sig, skal der være forudgående domstolskontrol, og det må alt andet lige betragtes som anerkendelsesværdigt. Reel domstolskontrol forudsætter imidlertid, at der opstilles tilfredsstillende betingelser for indgreb.

I regeringens oplæg skulle behovet for at indhente oplysninger blot bero på, om der er 'grund til at antage', at den pågældende deltager i sikkerhedstruende aktiviteter. Nu kræves der 'bestemte grunde til at formode'. Dette indebærer fortsat en lavere tærskel for indgreb end den, der gælder i strafferetsplejen, hvilket i sig selv er bekymrende.

Og hvad er det så, der skal være bestemte grunde til at formode? Hvad er kravet til sagens beskaffenhed og alvor? Dette er jo helt afgørende for, hvor vidtgående den militære efterretningstjenestes beføjelser bliver.

Lovudkastet retter sig nu mod 'aktiviteter, der kan indebære eller forøge en trussel mod Danmark og danske interesser'. Grundlæggende er der fortsat tale om et meget vagt og vidtgående kriterium, som ikke i sig selv vil give en dommer nærmere anvisninger om, hvad det er for betingelser, der skal være opfyldt.

Domstolsprøvelsen vil derved kunne blive temmelig meningsløs.

Hvad skal der til, for at en aktivitet indebærer en terrortrussel, og hvor meget eller hvor lidt skal en terrortrussel være forøget, for at FE har adgang til indgreb i meddelelshemmeligheden? Er det tilstrækkeligt, at en person fra et islamistisk miljø bestiller en udenlandsrejse, som muligvis kan føre i retning af Mellemøsten eller Østafrika? Eller skal der foreligge konkrete oplysninger om, at en person har gjort sig overvejelser om at slutte sig til ISIL eller al-Nusra? Skal det kunne dokumenteres, at vedkommende har bestemt sig for at deltage i egentlig militær virksomhed under en bestemt væbnet konflikt. Eller skal der være dokumentation for, at der faktisk bæres våben? Og hvad med erklærede islamister, der befinder sig i islamistisk kontrollerede områder, men som indtil videre alene deltager i humanitært arbejde?

Disse spørgsmål gives der ikke tilstrækkeligt klare svar på i lovudkastet. Der anføres eksempler på aktiviteter, som i hovedsagen er omfattet af straffelovens særdeles vidtgående bestemmelser om handlinger relateret til terrorisme (militant træning, deltagelse i kamphandlinger, understøttelse heraf samt opfordring til terror, rekruttering, finansiering og logistisk støtte). I opregningen indflettes 'facilitering', som der gives en temmelig svævende og vidtløftig forklaring på. Efter et tidligere udkast skulle også 'propaganda' og 'radikalisering' have været opfattet, hvilket nu trods alt er taget ud.

Efter lovudkastet kan retten ikke engang efterprøve, hvordan FE har fået sine oplysninger.

Ganske vist indeholder lovudkastet en principerklæring om, at et indgreb i meddelelshemmeligheden ikke må foretages, såfremt der efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være 'et uforholdsmæssigt indgreb'. Men retten skal være stærkt tilbageholdende i sin vurdering heraf, så værdien er begrænset. Erfaringerne med amerikansk og britisk praksis er ikke ligefrem opmuntrende, når det gælder spørgsmålet om at finde en grænse og en rimelig balance.

Lovudkastet indebærer i realiteten, at det overlades til dommeren at anlægge et meget frit skøn over, om der er grundlag for en kendelse, og domstolene risikerer i den funktion i høj grad at blive taget som gidsler i en beslutningsproces, der reelt styres af den militære efterretningstjeneste, som efter al erfaring hellere vil indsamle for mange end for få oplysninger. For den enkelte borger vil det være temmelig uigennemskueligt, hvornår man risikerer at blive udsat for elektronisk overvågning. Dette er i sig selv et problem i forhold til det menneskeretlige krav om forudberegnelighed.

For at domstolene skal kunne opfylde en reel kontrolfunktion bør det i det mindste overvejes at uddybe og skærpe den grundlæggende betingelse for indgreb, og dette bør så vidt muligt ske i selve lovteksten, gerne med udfyldende anvisninger i lovbemærkningerne.

Det ville i hvert fald være bedre at anvende en formulering i retning af følgende: 'aktiviteter, der indebærer en væsentlig og nærliggende risiko for udøvelse eller deltagelse i handlinger omfattet af straffelovens § 114 (terrorhandlinger)', og at tilføje noget i stil med: 'herunder ved direkte deltagelse i militær virksomhed i forbindelse med en væbnet konflikt, uden at dette sker på vegne af en statslig styrke'.

Lovbemærkningernes anvisninger på og eksemplificeringer af, hvor grænsen går for efterretningstjenestens beføjelser, bør være mere konkrete og klare. Og Folketinget skal naturligvis kunne stå inde derfor.

I lovudkastet lægges der nu fornuftigvis op til, at der inden retten træffer afgørelse, skal beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører. Denne advokat skal jo også have et ordentligt retsgrundlag at arbejde med, når vedkommende skal varetage hensynet til det individuelle personværn, dvs. til respekten for den enkeltes personlige integritet. Så også derfor er en konkretisering af reglerne af væsentlig betydning.

Begrundelsen for at sænke tærsklen for elektronisk overvågning i forhold til, hvad der gælder i forbindelse med strafferetlig efterforskning, er behovet for at styrke indsatsen over for trusler fra såkaldte "foreign fighters", danske fremmedkrigere. Der er ingen grund til at afvise en risiko for, at nogle af disse vil vende tilbage til Danmark og involvere sig i terror i kraft af de konkrete færdigheder og den voldsparathed, som er opnået gennem militant træning og kamphandlinger. Ikke desto mindre er der grund til at alligevel sætte spørgsmålstegn ved, om det efterretningsmæssige behov faktisk nødvendiggør en lempelse af de almindelige regler om overvågning. Hvorfor kan man ikke afvente, at den mistænkelige udlandsrejsende vender hjem til Danmark, hvor PET og andre så kan overvåge vedkommende efter de regler, som nu engang gælder for den slags? Tilsyneladende har man jo ganske godt overblik over, hvem der tager afsted, og hvem der vender hjem. Og de hjemvendtes aktiviteter bliver der efter alt at dømme også holdt ganske godt øje med.

Det er i øvrigt ikke særlig logisk, at det netop er 'fremmedkrigerne' og kun dem, der kan udsættes for overvågning på lempede betingelser. Også anden adfærd kan indebære en øget risiko for senere deltagelse i terrorhandlinger. Der er talt og skrevet meget om radikaliserings i fængslerne. Ville det så ikke være logisk også at sænke betingelserne for overvågning af løsladte, som kriminalforsorgen har

indberettet for radikaliserings? Og hvad med unge, der frekventerer en af de stærkt kritiserede moskéer? Kommer der også et lovforslag om det? Eller kan det forventes, at gennemførelse af det aktuelle forslag vil smitte af på strafferetsplejen og påvirke domstolene til at sænke mistankekravet i sager om indgreb i meddelelseshemmeligheden, hvis der påberåbes en terrortrussel?