

SAMFUNDS
TANKER

SIKKERHED

I ET ÅBENT EUROPA



DEO

SIKKERHED I ET ÅBENT EUROPA

OM EUROPOL OG
EU'S SIKKERHEDSUNION

Redigeret af Peter Riddersborg

DEO

Tidligere udkommet i serien Samfundstanker:
Hvad vil vi med bankerne? – oktober 2016
Er fri bevægelighed EU's fremtid? – februar 2017

Sikkerhed i et åbent Europa

– Om Europol og EU's sikkerhedsunion

SAMFUNDSTANKER 3

Tekst: Caroline Bindslev, analytiker i DEO
Lise Møller Schilder, journalist med speciale i EU
Staffan Dahllöf, journalist og researcher i DEO
Peter Riddersborg, journalist og redaktør i DEO

Projektansvarlig: Caroline Bindslev

Redaktør: Peter Riddersborg

Layout og tryk: Notat Grafisk

Udgiver: DEO med støtte fra Dansk Folkeoplysnings Samråd.



Maj 2017

ISBN: 9788799539437

DEO står for Demokrati i Europa Oplysningsforbundet.
Vi er et åbent oplysningsfællesskab, som arbejder ud fra idéen om,
at demokrati kræver deltagelse.

DEO understøtter sit folkeoplysende arbejde med udgivelser.
Det er, som denne, små bøger om aktuelle problemstillinger.
Fællestitlen er "Samfundstanker".

Bøgerne kan købes på DEO's arrangementer eller ved bestilling.
Prisen er 60 kr., ekspedition 40 kr. Ved køb over tre eksemplarer 30 kr. pr. bog.

Som medlem af DEO får man bøgerne tilsendt gratis på udgivelsesdagen.
Tlf. 70 26 36 66 - info@deo.dk - www.deo.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

- 5 **Indledning**
Caroline Bindslev,
analytiker i DEO
- 9 **Det europæiske politisamarbejde
gennem tiden**
Lise Møller Schilder,
journalist med speciale i EU
- 21 **EU og den nye
sikkerhedsunion**
Staffan Dahllöf,
journalist og researcher i DEO
- 33 **EU's mange databaser**
Staffan Dahllöf,
journalist og researcher i DEO
- 43 **Propaganda, radikalisering
og ytringsfrihed**
Peter Riddersborg,
journalist og redaktør i DEO
- 56 **Læs mere om emnet**

Sikkerhed er et højaktuelt emne og et erklæret mål for fremtidens EU-samarbejde. Det blev slået fast på 60-årsdagen for Rom-traktaten, hvor EU-toppen var samlet for at fejre Unionen og udstikke en ny kurs for samarbejdet. En fælles erklæring fra mødet fastslog, ”at EU står over for en række udfordringer uden fortilfælde”. Blandt disse hører terror og organiseret kriminalitet, og svaret er øget oprustning på sikkerhedsområdet, lød konklusionen.

De mange terrorangreb i Europa de senere år har skabt politisk pres for at gøre mere ved samarbejdet om sikkerhedspolitik. Flygtningekrisen med pres på de ydre grænser bruges også som argument. Dertil kommer Brexit, der sender Europas største hær og mest effektive efterretningstjenester ud af EU-samarbejdet. Alle begivenheder, der gør sikkerhedsspørgsmålet til et afgørende tema i EU.

Allerede i 2015 lancerede EU-Kommissionen et forslag til en europæisk sikkerhedsunion, der via en række indsatser skal bekæmpe kriminalitet og terror og højne sikkerhedsniveauet i EU. Siden er Sikkerhedsunionen vokset med stadig flere tiltag, og i marts 2017 vedtog EU et nyt terrordirektiv, som på en række områder er en skærpelse af den tidligere rammeafgørelse.

Frihed, sikkerhed og retfærdighed

Den europæiske politienhed Europol og EU's terrorindsats hører under området for Retslige og Indre anliggender, som har til formål ”at opbygge et europæisk område med frihed, sikkerhed og retfærdighed”. Indtil 2009 var området mellemstatsligt,

men med Lissabon-traktaten blev samarbejdet overstatsligt, og reglerne på området blev direkte gældende i medlemslandenes lovgivninger.

Med udviklingen af et overstatsligt Europol og et stadig tættere samarbejde på retsområdet har EU fået flere muskler at spille med. De senere år har Europol blandt andet fået magt til at oprette enheder, der kan overvåge internettrafik og sikre bedre udveksling af data og information mellem politienheder. Indsatsen mod terror har også taget fart med en række til tider kontroversielle tiltag. De handler blandt andet om et skærpet forbud mod terrorpropaganda og en øget indsats for at fjerne materiale på internettet, som kan føre til voldelig radikaliserings.

Ved folkeafstemningen i 2015 stemte danskerne nej til at afskaffe retsforbeholdet og dermed nej til at deltage i det retslige samarbejde på overstatsligt niveau. Danmark bliver derfor ikke omfattet af hovedparten af initiativerne i Sikkerhedsunionen. I maj 2017 bliver Europol overstatsligt, og Danmark kan af den grund ikke fortsætte som fuldgældigt medlem. Derfor har regeringen gennem en længere periode forhandlet med EU om en såkaldt sær aftale, der nu ser ud til at falde på plads. Aftalen betyder, at Danmark fortsat kan deltage i Europol omend med en smule forringede vilkår.

Hvem spiller en rolle, og hvad slås de for?

Der er en bred vifte af aktører involveret i indsatsen for at skabe sikkerhed i Europa. Det drejer sig både om EU-institutionerne, efterretningstjenester, råd, styrelser, agenturer og civile organisationer. Alle har de en fælles interesse i borgernes beskyttelse, men arbejder ud fra forskellige tilgange og med forskellige midler.

Det er først og fremmest medlemslandene, der via rådserklæringer, driver EU's terror- og kriminalitetsindsats frem. Mens EU-Kommissionen har en klar interesse i øget integration, er det EU-Domstolen og til dels EU-Parlamentet, der skal føre tilsyn med, at tiltag ikke bryder med EU-borgernes grundlæggende rettigheder. Med vedtagelsen af Lissabon-traktaten i 2009 fik Parlamentet mere indflydelse, og herfra har særligt retsudvalget, det såkaldte LIBE-udvalg, blandet sig med en insisteren på at sikre balance mellem sikkerhed og frihedsrettigheder. Nogen mener dog, at de bør gå langt videre i kampen for borgerrettigheder.

EU-Domstolen vil komme til at fortolke og fastsætte retspraksis for den nye terrorlovgivning. Det sker blandt andet med udgangspunkt i EU's charter for grundlæggende rettigheder, der opstiller tydelige retsgarantier og krav om blandt andet persondatabeskyttelse, ytringsfrihedens ukrænkelighed og overholdelse af menneskerettighederne. Der er derfor en traktatfæstet grænse for, hvor vidtgående EU's terrorlovgivning og tiltag mod kriminalitet må være.

Den nødvendige debat

Denne bog er et forsøg på at gribe den aktuelle dagsorden og skabe overblik over de politiske initiativer, der enten er gennemført eller på vej. Det er samtidig en anledning til at rejse en demokratisk debat om, hvorvidt tiltagene er hensigtsmæssige i forhold til målet, og hvad de betyder for borgernes retssikkerhed. Det stigende fokus på sikkerhed er nemlig ikke omkostningsfrit, men risikerer at udfordre principper for retsstaten, ytringsfriheden og demokratiet.

Det håber vi at bidrage til med denne bog om EU's indsats mod grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme.

Caroline Bindslev, projektleder

DET EUROPÆISKE POLITI- SAMARBEJDE GENNEM TIDEN

Af Lise Møller Schilder

Forestil dig følgende scenarie: En dansk politibetjent har brug for oplysninger om en tysk bankkonto i efterforskningen af alvorlig økonomisk kriminalitet. Først skal hun skrive et brev til Rigspolitiet. Rigspolitiet vurderer indholdet og sender det så videre til Udenrigsministeriet. Her vurderer man det igen og videresender det til den tyske ambassade i Danmark. Også her vurderer man forespørgslen og sender den eventuelt hjem til den tyske justitsminister, der så sender den videre til de relevante politifolk. Hvis forespørgslen kommer hele vejen igennem, og det tyske politi finder de nødvendige bankoplysninger, sendes de tilbage gennem alle de samme kanaler.

Sådan foregik udvekslingen af information faktisk i mange år mellem de forskellige politistyrker i EU's medlemslande. Det tog ofte flere dage, og processen blev derfor kun brugt i de mest alvorlige sager. Det forklarer lektor ved Juridisk Institut på Syddansk Universitet, Henning Bang Fuglsang Madsen Sørensen. Det ændrede sig dog gradvist, da princippet om gensidig anerkendelse blev indført. Princippet går i korte træk ud på, at landene skal anerkende hinandens beslutninger inden for udvalgte dele af retsområdet. En proces, der for alvor tog fart fra 1999, og som har været afgørende for politisamarbejdet, fordi det har mindsket bureaukratiet og sat gang i en hurtigere udveksling af oplysninger.

1999 var også året, hvor Europol officielt gik i luften. I dag forbinder mange danskere udelukkende det europæiske politisam-

arbejde med Europol. Politienheden er dog bare en af flere brikker, som EU's medlemslande har rykket rundt på for at skabe et bedre samarbejde mellem de nationale politistyrker. Gensidig anerkendelse er som nævnt en anden, mens oprettelsen af fælles databaser også spiller en afgørende rolle.

Politisamarbejdet før Europol

I dag findes der to internationale institutioner, som står for at koordinere politisamarbejde over landegrænser. Det drejer sig om Interpol og Europol. Interpol har eksisteret siden 1923 og er et politisamarbejde mellem 190 lande. Interpol er ikke underlagt nogen direkte politisk kontrol i modsætning til Europol. Ifølge Folketingets EU-Oplysning er den primære forskel derudover mængden og kvaliteten af information, der bliver delt. Den er nemlig langt større i Europol.

Før politisamarbejde i EU tog fart, anvendte de europæiske lande en række konventioner, som skulle lette politisamarbejdet. Konventionerne blev vedtaget i Europarådet og gælder i de fleste tilfælde stadig i dag. Europarådet er et mellemstatsligt samarbejde, som blev etableret i 1949. Det tæller i dag 47 europæiske lande, der selv kan beslutte, om de vil tiltræde de mange forskellige konventioner, som løbende bliver udarbejdet.

Det gælder blandt andet Europarådets retshjælpskonvention fra 1959. De lande, der har underskrevet konventionen, forpligter sig til at yde bistand til retsforfølgelse af forbrydelser på tværs af de nationale grænser. En forpligtelse, der blev endnu vigtigere i kølvandet på EU-landenes beslutning om at åbne de indre grænser.

Schengen

I 1985 valgte de første fem lande at åbne deres fælles grænser

via Schengen-samarbejdet. Danmark tilsluttede sig Schengen i 1996, og i dag deltager 26 europæiske lande både inden og uden for EU. Schengen har betydet, at det er nemt for landenes borgere at flytte, handle og arbejde på tværs af grænserne. Det betyder til gengæld også, at kriminelle har langt nemmere ved at bevæge sig uhindret rundt.

Grænseoverskridende narkotikahandel og terrorisme fandtes selvfølgelig også før Schengen-samarbejdet. Det var netop årsagen til, at EU-landene i 1975 etablerede det såkaldte TREVI-samarbejde. Det er opkaldt efter Trevi-fontænen i Rom, da det var her, at samarbejdet blev vedtaget. TREVI er derudover en forkortelse for de franske ord: *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme & Violence Internationale*.

TREVI var organiseret som et uformelt samarbejde mellem landenes øverste politichefer og stod til ansvar over for Det Europæiske Råd, der består af EU-landenes statsledere og regeringschefer. TREVI gik derfor uden om alle andre EU-institutioner og involverede dermed hverken EU-Kommissionen eller Parlamentet.

Behovet for samarbejde blev dog større, efter indførelsen af Schengen i midten af 1980'erne. Flere politikere vurderede, at der var behov for en mere formel organisering. I 1994 blev Europols forløber derfor stiftet under navnet Europol Drugs Unit (EDU). Foruden narkotikahandel beskæftigede EDU sig med bekæmpelse af menneskesmugling og handel med radioaktive stoffer. EDU opstod i kølvandet på Maastricht-traktaten, der trådte i kraft i 1993. Europol, som vi kender det i dag, blev først sat i verden i 1999 efter vedtagelsen af Amsterdam-traktaten i 1997. Det var ligesom TREVI ikke underlagt demokratisk kontrol af EU-Parlamentet før vedtagelsen af Lissabon-traktaten i 2009. I dag har Europol status som EU-institution og har omkring 1.000 ansatte, hvoraf 200 er såkaldte forbindelsesofficerer.

Skepsis om samarbejdet

Det var ikke alle, der var lige begejstrede for politisamarbejdet i 1990'erne. Kriminalitetsbekæmpelse har altid været en af den selvstændige stats hjørnesten, og der var derfor skepsis hos politiet i mange lande. Det forklarer Henning Bøgelund Hansen, der var forbindelsesofficer fra 1996-2000 og leder af det danske kontor i Haag fra 2010-2013. Han mener, at denne skepsis kan forklares ved, at politiet som institution er temmelig konservativt.

Danmarks samarbejde med Europol er dog gået relativt gnidningsfrit, vurderer Henning Bøgelund Hansen. Det skyldes især, at der kun er ét dansk politi, hvor andre EU-lande har flere politistyrker. Eksempelvis har hver enkelt delstat i Tyskland deres egen politistyrke, og i Italien er politiet delt op i to styrker, det militære og det civile politi. De forskellige politistyrker har traditionelt modarbejdet hinanden internt i landene, og det fortsatte de med ved at modarbejde Europol.

En anden modstand kom fra dem, der mente, at samarbejdet fungerede fint gennem Interpol. Mange frygtede desuden, at Europol ville udvikle sig til at blive et slags overstatsligt politi i stil med det amerikanske FBI. Det er Europol dog aldrig kommet i nærheden af. Det skyldes, at efterretningstjenesterne ofte fungerer som en slags stat i staten, der kun står til ansvar over for sig selv i stedet for demokratisk valgte politikere. Den form for suverænitetssafgivelse er det de færreste medlemsstater, der har haft lyst til at afgive til Europol.

Politisamarbejdet i dag

I dag er store dele af politisamarbejdet samlet i Europol, der har hovedkontor i den hollandske by Haag. Her har alle EU-landene udstationeret betjente som forbindelsesofficerer. De hører altså fortsat under de enkelte landes politistyrker og er derfor

ikke underlagt Europol som sådan. Disse betjente har adgang til Europol's databaser såvel som deres egne landes databaser. Den centrale database i Europol hedder EIS. Den indeholder oplysninger og oversigter over oplysninger, som landene har valgt at dele med hinanden om alvorlige internationale forbrydelser, mistænkte og dømte. Derudover indeholder EIS statistik over kriminalitet. For eksempel over de mest hyppige forbrydelser, og hvilke midler der anvendes, når de begås.

Danske betjente kan slå op i EIS og se, om der findes oplysninger på en bestemt sag eller mistænkt i for eksempel Spanien. De har ikke direkte adgang til de spanske databaser, men kan spørge den spanske forbindelsesofficer, om de vil undersøge, hvilke konkrete oplysninger de ligger inde med.

De forskellige forbindelsesofficerer står for kontakten med betjente i deres hjemlande. Hvis politifolk i Amsterdam har mistanke om, at en bil er på vej til Danmark med en stor narkotikalast, kan de underrette den danske forbindelsesofficer. Han kan så bede de rette folk i Danmark om at tage stilling til, om de eksempelvis vil stoppe bilen ved grænsen eller sætte en overvågning i gang.

Alle former for kriminalitet

Europol har også sine egne medarbejdere ansat, men de fungerer udelukkende som embedsmænd og har ikke ret til at agere politibetjente i de enkelte EU-lande. Til gengæld kan de bruges som eksperter, hvis landene får brug for hjælp til et særligt område, hvor de ikke selv har den fornødne ekspertise. Det kunne eksempelvis være i forbindelse med forskellige former for it-kriminalitet. Embedsmændene kan også tage initiativ til et samarbejde mellem forskellige lande, hvis deres undersøgelser af kriminalitet i EU viser, at det ville være en god idé.

Europol beskæftiger sig med stort set alle former for kriminalitet, der på den ene eller anden måde er grænseoverskridende. Det gælder blandt andet it-kriminalitet, børneporno, hvidvaskning af penge, narkotikakriminalitet, tyveri, vold og terror. På sidstnævnte område halter Europol dog efter.

Selvom det burde være oplagt, at Europol blev mere involveret i terrorbekæmpelse, har det traditionelt været de enkelte landes efterretningstjenester, der har haft denne opgave. De har som nævnt ikke været meget for at indgå i samarbejde med Europol.

Samarbejde uden for Europol

Det er ikke alt samarbejde mellem de enkelte landes politi, der foregår gennem Europol. Et eksempel på en anden samarbejdsform er de såkaldte JIT-samarbejder. JIT står for Joint Investigation Teams. De fungerer ved, at to eller flere EU-lande beslutter sig for at samarbejde om en sag. Landene bliver herefter enige om, hvilket land og hvilke betjente der leder samarbejdet. Det er lovgivningen i det land, som leder samarbejdet, der er gældende for hele holdet. JIT-samarbejdet indebærer, at de involverede parter kan dele oplysninger og beviser med hinanden på en måde, der ellers ville være mere bureaukratisk.

Et eksempel på et JIT-samarbejde er sagen, der går under navnet Operation Hvepsebo. Det er Danmarkshistoriens største sag om menneskehandel og økonomisk svindel med danske cpr-numre. Tretten rumænere blev i 2016 dømt mellem tre og otte års fængsel for at have lokket 100 rumænere til Danmark med løfte om arbejde. Deres identitetspapirer blev dernæst udnyttet til at gennemføre skattesvindel i Danmark, mens de blev indlogeret under dårlige forhold. Sagen var stor og varede længe, og det danske politi kunne ikke holde på alle ofrene, da de gerne ville hjem til deres familier i Rumænien. Derfor var det afgørende for

politiet i Danmark at kunne samarbejde med politiet i Rumæni-
en. De stod blandt andet for en række afhøringer og fandt ofrene
igen, når de skulle tilbage til Danmark for at vidne.

Selvom Europol ikke som udgangspunkt er involveret i JIT-sam-
arbejde, sker det alligevel ofte. Det skyldes, at embedsmændene i
Europol kan bidrage med særlig viden, der kan være fordelagtig
for sagerne. Derudover kan Europol assistere med økonomisk
hjælp til flybilletter, tolke og forplejning til de politistyrker, der
ikke har så mange midler.

Eurojust

En anden fordel ved at anvende JIT i Operation Hvepsebo var,
at politistyrkerne kunne overlade det juridiske arbejde til Euro-
just, også kaldet Den Europæiske Enhed for Retligt Samarbejde.
Eurojust blev oprettet i 2002 og har ligesom Europol hovedsæde
i Haag. Det er et samarbejde mellem EU-landenes anklagemyn-
digheder, der står for at koordinere grænseoverskridende sager.
Her er der en lang række juridiske dokumenter, der skal være på
plads, for at samarbejdet kan fungere gnidningsfrit.

Danmark deltager i dag i Eurojust. Kommissionen ønsker dog
at reformere samarbejdet, så det går fra at være mellemstatsligt
til overstatsligt, og så kan Danmark ikke længere være med på
grund af retsforbeholdet. Regeringen har dog allerede anmodet
om, at Danmark knyttes til Eurojust via en sær aftale.

Politiets værktøjer til debat

Med årene har politiet fået flere værktøjer, der gør arbejdet med
grænseoverskridende kriminalitet nemmere. De skaber dog og-
så en række problemer og har været genstand for en del debat.
Det er langt fra alle politikere og interesseorganisationer, der er

lige begejstrede for de mange tiltag. Det er blevet fremhævet, at borgernes retssikkerhed sættes på spil, netop fordi retssystemerne er meget forskellige i EU-landene.

Et af de værktøjer, der har skabt debat, er den fælles europæiske arrestordre, som blev vedtaget i 2002 som en konsekvens af terrorangrebet mod USA i 2001. Den indebærer, at et EU-land skal overdrage en mistænkt statsborger til retsforfølgelse i et andet EU-land, hvis forbrydelsen optræder på en særlig ”positivliste” med 32 kategorier af lovovertrædelser, eller hvis straffen for den kriminelle handling er på mindst 3 år. Også selvom deres handling ikke er strafbar i det land, de bor i. Tidligere udleverede Danmark ikke danske statsborgere til andre lande. Denne praksis var gældende i flere andre EU-lande, og Tyskland måtte eksempelvis ændre sin forfatning, så den nye arrestordre kunne blive del af tysk lovgivning.

Arrestordren anvendes i cirka 15.000 sager om året. Nogle lande bruger den væsentligt mere end andre. Eksempelvis stod Polen i en periode for godt en tredjedel af anmodningerne om at få andre borgere udleveret. Et af problemerne med arrestordren er, at EU-landene har forskellig lovgivning, så en handling kan være ulovlig i ét land, men lovlig i et andet. Det forhindrer dog ikke udlevering og har medført en række kontroversielle sager gennem tiden. For eksempel blev en dansk statsborger i 2009 udleveret til anklagemyndigheden i Tyskland for at have uddelt materiale, der benægter holocaust, selvom dette ikke er ulovligt i Danmark.

De senere år har arrestordren været under pres. Det skyldes, at forholdene i nogle fængsler i EU er så dårlige, at de er i strid med De Europæiske Menneskerettigheder. Senest har EU-Domstolen vurderet, at en rumænsk og en ungarsk statsborger ikke kunne sendes tilbage til deres hjemlande fra Tyskland, fordi forholdene

ne i fængslerne ikke overholdt menneskerettighederne, selvom landene er medlemmer af EU. Det er endnu usikkert, hvad dommen får af konsekvenser for brugen af den europæiske arrestordre fremover. Danmark står desuden til at ryge ud på grund af retsforbeholdet, hvis et nyt forslag om arrestordren vedtages, så den også overgår til at blive overstatslig.

Fælles efterforskning

Et andet kontroversielt værktøj er den fælles europæiske efterforskningskendelse, som trådte i kraft i 2014. Efterforskningskendelsen giver en dommer i ét EU-land mulighed for at beslutte, at politiet i et andet EU-land skal indsamle beviser til en sag mod egne statsborgere, hvis disse er mistænkt for at have begået en forbrydelse i det første land.

For eksempel kan en polsk dommer beslutte, at en belgier skal have sin bankkonto overvåget. Det foregår ved, at dommeren sender en anmodningsblanket til en dommer i Belgien, som herefter skal bede det belgiske politi om at begynde overvågningen. Den belgiske dommer skal ikke selv vurdere, om det er i orden at starte overvågningen, men skal blot forholde sig til formalia i ansøgningen. Danmark er dog afskåret fra at bruge efterforskningskendelsen på grund af retsforbeholdet.

Udover disse værktøjer er EU i gang med at udvikle og udvide en lang række databaser. De gør på den ene side politiets arbejde langt nemmere, men skaber også en række dilemmaer i forhold til den enkelte borgers retssikkerhed. Det kan du læse mere om i bogens kapitel om EU's mange databaser.

Fremtidens Europol

Den nye Europol-forordning trådte i kraft 1. maj 2017, og Euro-

pol blev derefter overstatsligt og ikke mellemstatsligt som hidtil. Det vil sige, at der ikke længere skal være enighed blandt alle landene for at gennemføre nye regler på området. I stedet kan nye regler vedtages med kvalificeret flertal, som anvendes ved næsten al anden lovgivning i EU.

Ifølge en pressemeddelelse fra EU-Parlamentet indebærer de nye regler desuden, at Europol kan få lov til at dele flere oplysninger med private virksomheder og organisationer. For at reducere risikoen for, at borgernes data bliver misbrugt, indeholder aftalen også et øget fokus på databeskyttelse og parlamentarisk kontrol.

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse kommer til at overvåge Europol. Derudover skal en kontrolgruppe føre tilsyn med Euopols arbejde. Denne gruppe består af medlemmer fra de nationale parlamenter og EU-Parlamentet. Der kommer dog fortsat ikke til at sidde medlemmer fra EU-Parlamentet i Euopols Styrelsesråd – også kendt som Euopols bestyrelse. Styrelsesrådet står blandt andet for at opstille og kontrollere budgettet. Derudover fastlægger Styrelsesrådet arbejdsprocedurerne for Euopols administrerende direktør og vedtager oven i dette årsberetningen.

Den danske sær aftale

Den 3. december 2015 valgte danskerne via en folkeafstemning at beholde retsforbeholdet. Det betød blandt andet, at danskerne ville ryge ud af Europol, og Danmark har derfor forhandlet sig frem til en aftale med de andre EU-lande om fortsat deltagelse. Der har været mange spekulationer om, hvilke problemer den danske Europol-aftale ville give det danske politi. Den største bekymring har været, hvordan adgangen til Euopols database EIS ville blive for de danske betjente i deres daglige arbejde.

Indtil nu har en række betjente tilknyttet Det Nationale Efterforskningscenter (NEC) i København haft adgang til EIS. Danske betjente har kunnet ringe til NEC for at få oplysninger om bestemte personer, biler eller efterlyste tyvekoster i Europols database. For eksempel hvis de har stoppet en mistænkelig bil.

Med den nye aftale vil de danske betjente fremover skulle ringe til NEC, som så skal ringe til Europol i Haag, hvor der vil sidde dansktalende Europol-ansatte med adgang til EIS. Forskellen er altså et ekstra led, og at det bliver danske Europol-embedsmænd med ret til at bruge databasen, der står for at udlevere oplysningerne. De står til ansvar over for Europols øverste chef, Rob Wainwright i stedet for det danske Rigspoliti. I aftalen står der også, at de dansktalende Europol-ansatte kan få lov til at sidde i Danmark, hvis der er tale om et sikkert og separat miljø i Rigspolitiet. Aftalen forandrer derfor ikke så meget ved de nuværende forhold. Det springende punkt er, at Danmark sandsynligvis vil blive ekskluderet fra fremtidige samarbejdsværktøjer, der lige nu er under udvikling. Eksempelvis er Europol ved at udvikle et system, så betjentene kan slå flere oplysninger op på deres mobiltelefoner. Danmarks mister derudover sin plads i Styrelsesrådet, som sætter retningen for Europols arbejde.

Trods disse ændringer ender Danmark ikke i en situation, hvor politisamarbejdet er skudt tilbage til de mere bureaukratiske og ressourcekrævende dage. Danmarks rolle i forhold til fremtidige tiltag til bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet er til gengæld mere uklare.

EU OG DEN NYE SIKKERHEDSUNION

Af Staffan Dahllöf

»EU har brug for en ægte sikkerhedsunion«, lød det i en tale fra EU-Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker i april 2016. Anledningen var en debat i EU-Parlamentet om kampen mod terror efter en række blodige angreb i Europa.

Juncker ønskede et mere effektivt samarbejde mellem medlemslandene. Han efterlyste en sammenkobling af de værktøjer, som de enkelte lande i forvejen bruger i deres arbejde med at bekæmpe kriminalitet og terror. Et år tidligere havde Kommissionen leveret en dagsorden for en sikkerhedsunion, og det var den, som Juncker nu for alvor mente, at det var tid til at få på plads.

Siden lanceringen er Sikkerhedsunionen løbende blevet opdateret med forskellige initiativer og afrapporteringer, senest i marts 2017. Omdrejningspunktet er et nyt direktiv om terrorbekæmpelse med en række stramninger i forhold til tidligere rammeafgørelser på området. Andre initiativer er en skærpelse af et eksisterende våbendirektiv, nye registreringer af ind- og udrejse i EU samt et forsøg på forebyggelse og bekæmpelse af radikaliserings.

Politisk følsomt

Sikkerhedspolitik har traditionelt været et vanskeligt område at samarbejde om i EU. Sikkerhed er en af nationalstatens kerneopgaver, og det har for mange lande været politisk følsomt at underkaste sig flertalsbeslutninger og kontrol fra overstatslige institutioner på området.

Sådan er det til dels stadigvæk. Danmark har en formel undtagelse for det retslige samarbejde. Det samme har Storbritannien og Irland, omend udformet på en anden måde end den danske.

Desuden har flere lande i Central- og Østeuropa nægtet at følge flertalsbeslutninger om fordeling af asylansøgninger. Det har sat sine spor på Sikkerhedsunionen på de områder, der også handler om at forstærke kontrollen med de ydre grænser.

Terrorbekæmpelse på tværs af grænserne

Tiltagene i Sikkerhedsunionen har trådt tilbage til EU's reaktion på terrorangrebet mod USA den 11. september 2001 og inden da til forskellige former for politisamarbejde kaldet TREVI fra midten af 70'erne. Det var en tid, hvor italienske Brigade Rosso, tyske Rote Arme Fraktion, baskiske nationalister og irske grupper udgjorde de største sikkerhedstrusler i Europa.

Frem til 1998 var bekæmpelse af terror, organiseret kriminalitet og samarbejde om strafferet, civilret og en stor del af EU's indvandringspolitik samlet i det, som på EU-dansk kaldes for RIA (Retlige og Indre Anliggender). Det var områder, hvor EU-landene tog beslutninger med enstemmighed. Samarbejdet var mellemstatsligt med begrænsede beføjelser for de overstatslige institutioner Kommissionen, Parlamentet og Domstolen.

Med Amsterdam-traktaten i 1999 blev indvandring og asyl, civilret og familieret dele af det overstatslige samarbejde med flertalsbeslutninger. EU skulle nu være et *"område for frihed, sikkerhed og retfærdighed"* som en ny betegnelse for RIA-området. Med Lissabon-traktaten ti år senere blev politisamarbejde og strafferet ligeledes en del af det overstatslige samarbejde. Dog ikke for Danmarks vedkommende på grund af retsforbeholdet.

Sikkerhedsbilledet ændrer sig

Angrebene i USA den 11. september 2001 viste et nyt trusselsbillede. Det udløste straks politiske modreaktioner. Første trin var en resolution fra FN's sikkerhedsråd den 28. september. Den udpegede to aktører, som alle FN-medlemmer havde pligt til at retsforfølge: Den daværende Taliban-regering i Afghanistan og terrornetværket al-Qaeda, som på det tidspunkt havde en base i samme land.

Tre måneder senere vedtog EU-landene deres egne terrorlister, dog med et mere blandet indhold. Her var både islamister, baskiske nationalister, kommunister, palæstinensiske grupper og andre bevægelser. EU's terrorlister er løbende blevet opdateret og omfatter fra juli 2016 ti personer og 22 organisationer. Listerne har to formål: Medlemslandene forpligtes til at indefryse økonomiske midler for personer og organisationer på listen, som ikke er EU-borgere. Derudover skal medlemslandene være opmærksomme på og eventuelt gribe ind over for navngivne personer og organisationer, som hører hjemme i EU.

Hvordan det skulle foregå, var længe en national beslutning, men med det nye direktiv om terrorbekæmpelse harmoniseres de forbrydelser, som medlemslandene skal retsforfølge, og de strafferammer, der som minimum skal dømmes efter.

Uklar definition på terror

Hvem, der kan siges at være terrorist, og hvordan man definerer terror, er fortsat omstridt. Ti år efter angrebet på USA konstaterede EU's særlige antiterror-koordinator Gilles de Kerchove på en konference, at verdenssamfundet var mislykkedes med at finde en definition, som adskiller terrorister fra frihedskæmpere. Han mente, at skellet mellem landenes straffelovgivning og regulering fra internationale rettighedskonventioner var alt for diffus.

De uklare definitioner har betydet, at EU-Domstolen i flere tilfælde har underkendt, at enkeltpersoner og organisationer er blevet opført på listerne som terrorister. Tre somalisk-fødte svenske statsborgere og en saudisk forretningsmand blev i 2008 slettet fra listen, efter at Domstolen havde frikendt betalingssystemet al-Barakaat for mistanke om at overføre penge til al-Qaeda.

Det kurdiske PKK har skiftende været af og på listen, og i 2014 udtalte Retten, som er EU-Domstolens første instans, at Hamas-bevægelsen i Gaza var terrorstemplet på et forkert grundlag. Det skete efter indsigelser fra Hamas fire år tidligere. I 2015 ankede de 28 medlemslande dog afgørelsen til Domstolen, den højeste instans i Luxembourg. Dermed bliver Hamas stående på listen, indtil Domstolen er kommet med en endelig afgørelse.

Hvordan terror ikke skal forstås

Problemet med at definere terror, og hvad der kan være retfærdig vold, stod allerede klart ved vedtagelsen af rammeafgørelsen mod terrorisme i 2002. Den blev senere revideret i 2008 og er i dag videreført i det nye direktiv.

En særlig rådserklæring fra maj 2002 understreger, at terror ikke skal omfatte *”adfærd som blev udført af mennesker, der handlede for at bevare eller genskabe de demokratiske værdier, hvilket navnlig var tilfældet i visse medlemsstater under 2. Verdenskrig.”*

Rammeafgørelsen måtte heller ikke bruges mod personer, som udøver deres legitime ret til at udtrykke deres meninger, selv om de begår lovovertrædelser. Voldelige demonstrationer skal altså ikke defineres som terrorisme. Rådserklæringer er dog ikke retsligt bindende, men er politiske markeringer, der bliver tilføjet som en slags fortolkning af, hvordan en beslutning skal forstås. Da Folketinget i foråret 2002 vedtog de danske lovændringer i

forlængelse af rammeafgørelsen, henviste Retsudvalget til råds-erklæringen i sin beretning. Flertallet i udvalget markerede også, at de særlige terrorlisters eneste retslige virkning er pligten til at indefryse finansielle midler. At være optaget på listerne måtte ikke i sig selv opfattes som bevis på, at man er terrorist i danske strafferetssager.

Uklarheden om definitionen på terrorisme har senere spillet en rolle ved retsforfølgelse af danske ”syrienkrigere”. Her har det været afgørende for straffen, om man har støttet Islamisk Stat eller deltaget i kampe sammen med kurdiske PYD (Det demokratiske unionsparti) i Syrien. Danmark er i krig med Islamisk Stat, men allieret med PYD.

Langt fra ord til handling

De mange tiltag mod terrorisme og politisk vold blev efterhånden så omfattende, at EU-Kommissionen bad om hjælp udefra til at undersøge det, man havde sat i værk. Det skete med et forskningsprojekt fra universitetet i Durham, som i praksis blev udført af den britiske rettighedsorganisation Statewatch.

Projektet identificerede ikke færre end 239 forskellige tiltag fra 2001 til 2013. Af dem var 88, svarende til 36 procent, forskellige love, som medlemslandene skulle indføre og rette sig efter. Blandt de vigtigste var rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme med harmonisering af strafferammer samt rammeafgørelsen om en europæisk arrestordre, der forpligter medlemslandene til at udlevere sigtede personer til andre lande. 151 tiltag var anbefalinger, strategier og erklæringer fra topmøder og andre politiske markeringer.

Undersøgelsen viste, at det kneb med at gå fra ord til handling. Af 50 beslutninger, som på en eller anden måde skulle indarbej-

des i den nationale lovgivning, var kun én gennemført til tiden. Det drejede sig om beslutningen om at indefryse mistænkte terroristers bankkonti. Af 11 direktiver havde otte ledt til overtrædelsesprocedurer. Det vi sige, at Kommissionen havde slæbt et eller flere medlemslande til Domstolen for ikke at have opfyldt sine forpligtelser.

En konklusion fra projektet var derfor, at Kommissionen og medlemslandene i Ministerrådet så ud til at være mere optaget af at demonstrere handlekraft ved at vedtage beslutninger end faktisk at gennemføre dem.

Større indflydelse til Parlamentet

Undersøgelsen viste også, at EU-Parlamentet havde haft begrænset indflydelse på beslutningerne. Det var en naturlig følge af, at Parlamentet havde en svagere rolle i lovgivningen frem til december 2009, hvor det meste af Lissabon-traktaten trådte i kraft. Undersøgelsen viste desuden, at Kommissionen siden 2001 kun havde bedt om synspunkter fra den bredere offentlighed tre gange inden vedtagelsen af de 88 antiterror-love.

Efter de nye spilleregler i Lissabon-traktaten er EU-Parlamentets indflydelse på lovgivningen blevet større. Det nye direktiv om terrorbekæmpelse fra foråret 2017 blev vedtaget i fællesskab af medlemslandenes regeringer i Rådet og af Parlamentet. Her fik Parlamentet tilføjet en artikel om, at medlemslandene skal respektere grundlæggende rettigheder og retsprincipper, som det fremgår af traktatens artikel 6. Den henviser til Charteret for grundlæggende rettigheder og til Europa-konventionen om det samme. Tilføjjelsen indeholder dermed ikke noget, som ikke var en del af EU-retten i forvejen.

Med Lissabon-traktaten sker det meste lovgivning mod terrorbekæmpelse altså på samme måde som anden EU-lovgivning. Der er dog enkelte undtagelser som eksempelvis oprettelsen af en fælles anklagemyndighed. En sådan beslutning kræver enstemmighed, eller at en mindre gruppe af lande bliver enige om en fælles anklagemyndighed kun for dem i et såkaldt forstærket samarbejde.

Når det gælder medlemslandenes udenrigs- og sikkerhedspolitik, skal beslutninger træffes med enstemmighed og *”vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter er udelukket,”* som det står i traktaten. Det indebærer blandt andet, at medlemslandenes efterretningstjenester ikke er omfattet af EU-lovgivning eller kan stilles til ansvar over for EU-Domstolen.

New York, Madrid, London, Paris...

Der er flere måder at fortolke baggrunden for den sikkerhedsunion, som nu er under opbygning. Først og fremmest som medlemslandenes og Kommissionens svar på de mange blodige angreb de senere år. Migration og terrorisme er desuden de to områder, som borgerne ser som EU's største udfordringer, viser en meningsmåling fra Eurobarometer fra december 2016.

De mange terrorangreb kan dog også ses som udløsende for den foreslåede harmonisering af retspolitikken, medlemslandene hidtil har tøvet med at føre ud i livet. Rameafgørelsen om terrorbekæmpelse fra maj 2002 blev diskuteret af medlemslandenes stats- og regeringschefer på et ekstraordinært topmøde den 21. september 2001. En stor del af forarbejdet var lavet på et topmøde i den finske by Tampere 1999, men medlemslandene havde ikke fulgt op på det. Det ændrede sig med angrebene

på World Trade Center og Pentagon. Den daværende generaldirektør for retlige anliggender i Kommissionen, Adrian Fortescue, kommenterede processen over for avisen European Voice: »Jeg havde naturligvis hellere set det ske under andre omstændigheder, men den nye damp bag konceptet fra Tampere er velkommen.«

Midler og mål

Al-Qaeda-angrebet på USA satte fart på det retslige samarbejde i EU. I 2008 tegnede den nu afdøde professor i strafferet, Vagn Greve, et billede af den nye udvikling. For sig så han et politisk ønske om at skabe en fælles EU-stat, og harmonisering af strafferet og politisamarbejde som midler til at nå det overordnede mål.

Harmonisering af overstatslig retshåndhævelse kan også ses som en naturlig fortsættelse af det indre marked. Når varer, serviceydelser, kapital og personer bevæger sig frit over de indre grænser, kommer det også til at gælde for terrorisme og kriminalitet. Altså må de grænseoverskridende trusler mødes med grænseoverskridende forsvar.

Den øgede flygtningetilstrømning i 2015 viste dog, at en fælles asyl- og indvandringspolitik i praksis lå meget fjernt fra det, som flertallet af medlemslandene ville gå med til. Øget integration med formålet at fuldføre et europæisk projekt er ikke længere en selvfølge. For eksempel er det blot et af fem forskellige perspektiver for EU's fremtid i den hvidbog, som Jean-Claude Juncker præsenterede i marts 2017.

PET uden for EU

I medlemslandene hviler en stor del af terrorbekæmpelsen på efterretningstjenester som danske PET. Her gælder særlige spil-

leregler i EU's traktat for udenrigs- og sikkerhedspolitik. For eksempel er efterretningstjenesterne ikke omfattet af EU-love om persondatabeskyttelse, fordi efterretningsarbejdet ikke er et EU-anliggende.

Det fremgår ganske diskret af EU's nye persondataforordning, der træder i kraft fra maj 2018. Her står, at *"Denne forordning gælder ikke for (...) aktiviteter, der falder inden for rammerne af afsnit V, kapitel 2, i TEU"* (afsnittet om udenrigs- og sikkerhedspolitik i Traktaten om den Europæiske Union). PET samarbejder med andre landes efterretningstjenester. Det sker bare ikke formelt i EU-regi, men mellem de enkelte lande.

Efterretningstjenesterne i EU's medlemslande samt Norge og Schweiz mødes også i et forum kaldet Club de Berne og i undergruppen Counter Terrorism Group (CTG). Desuden findes der et bindeled mellem EU's maskineri og efterretningsverdenen udenfor. EU har nemlig sin egen efterretningstjeneste. Den hedder INTCEN (Intelligence Analysis Centre). Så vidt vides er der dog ingen spioner eller agenter ansat.

Eksklusiv information

INTCEN hører til EU's udenrigstjeneste EEAS (EU External Action Service), som ledes af Federica Mogherini. Hun er en af de seks næstformænd i Kommissionen og er medlemslandenes højeste udenrigspolitiske repræsentant. Det er primært til hende, at INTCEN rapporterer. Enheden holder selv en meget lav profil og optræder kun udadtil i form af nogle farvelagte bokse i et organisationsdiagram på hjemmesiden for udenrigstjenesten.

Det fremgår, at INTCEN ledes af Gerhard Conrad, som er tidligere chef for den tyske efterretningstjeneste BND. Der står dog intet om tjenestens opgaver eller antallet af ansatte. Som en del af

udenrigstjenesten har INTCEN ikke noget selvstændigt budget, hvor man ville kunne finde faktuelle oplysninger.

Af en hjemmeside oprettet af EU's delegation ved FN fremgår det, at det hører til INTCEN's opgaver at levere *"eksklusiv information, som ikke er frit tilgængelig"*. Det skal ske til den højeste udenrigspolitiske repræsentant Federica Mogherini baseret på *"bidrag fra medlemslandenes efterretnings- og sikkerhedstjenester."* Centeret har siden 2012 haft en konto på det sociale medie Twitter, @EUINTCEN, som dog har været meget passiv og ikke har nogen aktuelle opdateringer.

Efterretningstjenester fortæller sjældent vidt og bredt om, hvad de laver, men der er et forhold ved INTCEN, der gør det særligt kontroversielt. Enheden opererer nemlig i en gråzone mellem, hvad EU har fået beføjelser til fra medlemslandene, og hvad medlemslandene har ment, at EU ikke skal beskæftige sig med. I den gråzone er der ikke meget at hente af oplysninger for politiske organer som EU-Parlamentet eller de nationale parlamenter.

Terror fra tilrejsende

Flertallet af bagmændene i de hidtidige terrorangreb i Europa har enten været EU-borgere eller haft lovligt ophold i EU. Flere har dog fået inspiration udefra og i nogle tilfælde modtaget træning og deltaget i kampe i Mellemøsten. Derfor handler en del af terrordirektivet om skærpede strafferammer for fremmedkrigere, i Danmark ofte omtalt som "syrienkrigere", og for træning, oplæring og rejser med terrorhandlinger for øje.

De mange tiltag for øget kontrol ved EU's grænser indebærer, at bekæmpelse af terrorisme falder sammen med initiativer, som er egnede til at begrænse indvandring og tilstrømning af asylansø-

gere. Migration hører til et andet af Kommissionens ti prioriterede arbejdsområder.

Denne kobling mellem terrorisme og indvandring opstår ved, at nogle af de samme midler bliver foreslået både som en del af den tiltænkte sikkerhedsunion og som et led i forsøgene på at slå migrations- og asylpolitikken sammen gennem det, der ofte beskrives som en styrkelse af EU's ydre grænser. Koblingen kan også ses som en afspejling af debatten i flere af medlemslandene, hvor asylansøgere nærmest bliver defineret som tilrejsende terrorister.

Danmarks stilling

Efter folkeafstemningen om det retslige forbehold i 2015 er der opstået usikkerhed om, hvorvidt og i hvilken grad Danmark deltager i Sikkerhedsunionen. Det regnestykke er vanskeligt at gøre op af flere grunde.

Danmark omfattes stadigvæk af eksisterende EU-love på retsområdet. Det vil Danmark fortsat gøre, når de øvrige EU-lande skifter den gamle rammeafgørelse ud med nye og mere bindende direktiver eller forordninger. Danmark vil desuden fortsat blive omfattet af nye EU-love, som er koblet til Schengen-reglerne om grænsekontrol, så længe Danmark er tilknyttet Schengen.

På områder, der ikke omhandler Schengen-samarbejdet, kan Danmark bede om parallelaftaler, hvor man accepterer EU-love. Der er dog ingen garanti for, at Kommissionen og andre medlemslande vil gå med til det. Folketinget vil til hver tid selv kunne lovgive om bekæmpelse af terrorisme, så længe dansk lov ikke kolliderer med EU-ret på områder som fri bevægelighed eller forbud mod national særbehandling.

Dansk lovgivning på forkant

Den danske terrorlovgivning lægger sig dog generelt meget tæt op ad lovgivningen i EU. Det ser man senest med regeringens udspil til en ny terrorpakke, der blandt andet fokuserer på fremmedkrigere og blokering af terrorpropaganda. På nogle områder kan den danske lovgivning endda siges at være mere vidtgående end den, der er blevet vedtaget i EU. For eksempel med den såkaldte Imamlov, der forbyder højtlesning fra Koranen, og i princippet også Biblen og Toraen, hvis den, som læser op, billiger afsnit om strafbare gerninger. Der findes intet tilsvarende i EU-lov, og det er vanskeligt at forestille sig, at et tilsvarende forslag ville blive godkendt af EU-Parlamentet.

Det er ikke første gang, at Danmark er et skridt foran EU-lovgivningen med at vedtage mere restriktive love og handle hurtigere end det samlede EU. Den daværende regering under Anders Fogh Rasmussen nåede at vedtage den såkaldte Terrorpakke I, inden EU's første rammeafgørelse om terror var trådt i kraft. Den danske lov om logning af oplysninger af datatrafik fungerer stadigvæk, selvom EU-Domstolen har erklæret den og andre landes logningsregler for at være i strid med EU-retten.

Den retslige undtagelse har altså hidtil kun handlet om formen for lovgivning i retslige anliggender. I forhold til indholdet er der ingen afgørende politiske forskelle mellem EU-lovgivningen og dansk lov.

EU'S MANGE DATABASER

Af Staffan Dahllöf

Det er en noget slidt, men ofte gentaget kliché: Den, som har rent mel i posen, har intet at frygte. Hvis du ikke har planer om at udføre et terrorangreb, hvis du ikke er eftersøgt af politiet eller er rejst ind i EU uden tilladelse, så behøver du ikke bekymre dig om overvågning og registrering fra myndighederne. Du kan blot glæde dig over, at de holder et vågent øje med de eftersøgte, de mistænkte og de uønskede.

Andre er til gengæld bekymrede for den stigende overvågning. Registrering har det med at gribe om sig, systemer kan blive misbrugt, og myndigheder kan lave fejl. Det fandt den konservative amerikanske journalist Stephen Hayes ud af efter en ferie i Europa. Han havde købt en enkeltbillet til Tyrkiet for derfra at rejse fra land til land med endestation i Grækenland. Herfra købte han igen en enkeltbillet tilbage til USA. På hjemvejen opdagede Haynes, at han stod registreret som terrorismistænkt hos den amerikanske Department of Homeland Security. Det skyldtes formentlig, at han havde haft et mistænkeligt rejsemønster. For Stephen Hayes blev dette en kontroversiel anekdote, som blev genfortalt i flere amerikanske medier.

Et andet eksempel på fejlagtig registrering finder man i Sverige. I 2002 fik den socialdemokratiske lokalpolitiker, Abdirisak Aden, låst sin bankkonto og måtte ikke modtage offentlige ydelser, efter at han var blevet mistænkt for at overføre penge til al-Qaeda. Mistanken kom fra USA, men blev uden videre overtaget af EU, som satte ham på sin terrorliste. Først seks år senere blev ter-

rorstemplingen af Aden og to andre svensk-somalier slettet af EU-Domstolen. Den fandt ingen beviser for, at deres betalingsnetværk al-Barakaat var blevet brugt til at overføre penge til terrorister. Andre betaler sandsynligvis en højere pris, når de bliver fejlagtigt registreret. Det er nemlig ikke ligegyldigt eller ufarligt at stå som terrorismetænkt i en eller flere af de mange registre.

Flere og større systemer

I dag er der groft sagt to hovedformål for EU's persondatabaser. Det ene handler om at forhindre terror og anden kriminalitet, mens det andet går ud på at begrænse uønsket indvandring. Databaserne registrerer dømte, mistænkte, uønskede og med tiden muligvis også tilladte tilrejsende og dermed os alle sammen, når vi bevæger os over EU's ydre grænser.

Kontrollen ved de ydre grænser tager udgangspunkt i databasen for visumansøgninger (VIS – Visa Information System). Asylansøgere, der ankommer til EU, får deres fingeraftryk registreret i databasen EURODAC. Den bruges som udgangspunkt til at afgøre, hvilket land personen først er ankommet til, og hvor ansøgningen om asyl derfor skal behandles. Schengen-områdets informationssystem (SIS) bruges til kontrol af eftersøgte og mistænkte personer og for at kunne standse stjalne køretøjer og beslaglægge falske dokumenter.

På politiområdet er det Europols informationssystem (EIS), et kommende system for flypassagerers bookingdata og rejsemønstre (PNR – Passenger Name Record) samt et strafferegister (ECRIS European Criminal Records Information System) fra 2012, som udvides til også at omfatte dømte tredjelandsborgere. Disse seks databaser er politisk besluttede, og de fleste af dem er i dag i funktion. Udvidelsen af ECRIS er dog endnu ikke formelt godkendt, mens PNR skal være fuldt ud implementeret i 2018.

Til de eksisterende registreringssystemer hører også Prüm-beslutningen, som ikke er en central database, men en aftale om at udveksle blandt andet fingeraftryk, DNA-profiler og oplysninger om køretøjer direkte mellem medlemslandene. Prüm er opkaldt efter en by i Tyskland og var oprindeligt en mellemstatslig aftale, men er fra 2007 blevet en del af EU-retten. Toldsystemet CIS (Customs Information System) og de databaser, som opretholdes af det internationale politisamarbejde INTERPOL, hører ligeledes til det eksisterende registreringskompleks.

Kontrollen skal udvides

Men opremsningen stopper ikke her. Kommissionen har foreslået yderligere to systemer til at udvide kontrollen med dem, der rejser ind og ud af EU. Det drejer sig om et rejse- og autorisations-system for tilrejsende fra de cirka 60 lande, som i dag ikke behøver at søge om visum, så længe deres ophold ikke overskrider 90 dage (ETIAS – European Travel Information and Authorisation System). Derudover en ind- og udrejseregistrering som automatisering af den manuelle paskontrol (EES – Entry-Exit System).

Der er i dag cirka 60 lande, hvis statsborgere kan rejse visumfrit til størstedelen af EU. Definitionen på visumkrav er ikke knivskarp, da EU i denne sammenhæng omfatter de 22 medlemslande, som indgår i Schengen-området. Det vil sige alle undtagen Storbritannien, Irland, Kroatien, Bulgarien, Rumænien og Cypern. Men Schengen dækker også Norge, Island, Schweiz og Liechtenstein, som ikke er medlemmer af EU. Nogle af de visumfri lande har derudover bilaterale aftaler med et eller flere EU-lande, som ikke gælder for hele Schengen-området.

Desuden kan statsborgere i for eksempel Serbien og Bosnien-Herzegovina rejse visumfrit ind i Schengen, hvis de har et biometrisk pas med digitalt lagrede data som for eksempel finger-

aftryk og andre personlige oplysninger. De forskellige og til dels overlappende bestemmelser bliver muligvis nemmere at overskue med det foreslåede ETIAS.

Visum light

Kommissionen beskriver ETIAS som en enklere og mere besøgsvenlig procedure for de tilrejsende i forhold til rigtige visum-ansøgninger. Der er tale om et slags ”visumkrav light”, hvor ansøgninger kan udfyldes online, og hvor 95 procent af de søgende vil blive godkendt inden for nogle få minutter. Det sker, hvis ETIAS-databasen ikke giver et udslag. Det vil sige signalerer oplysninger om, at vedkommende kan udgøre en sikkerhedsrisiko eller i forvejen har fået afslag på indrejse. Formålet er at få en samlet registrering af alle tredjelandsborgere, som rejser til og fra Schengenområdet.

Ifølge Kommissionens formulering handler det om at skabe et automatisk IT-system for at opdage ”potentielle sikkerhedstrusler og risici ved ureguleret indvandring”. Det vil først og fremmest sige at opfange mulige terrorister, men også at opfange tredjelandsborgere, der forsøger at komme ind i EU uden visum uden at være asylansøger og uden at have onde hensigter.

Det er planen, at ETIAS-systemet skal bruge de samme computere og programmer, som den automatiserede paskontrol ved det kommende Entry-Exit System. Ingen af de to systemer eksisterer endnu, men er sat på dagsordenen hos lovgiverne – det vil sige EU’s Ministerråd og Parlamentet.

Ekspertgruppe skal samle registrering

Desto flere oplysninger myndighederne indsamler, desto vanskeligere er det blevet at finde rundt i datamængderne. Desuden

har systemerne i dag forskellige metoder i forhold til adgang og søgefunktioner, og de er hver for sig oprettede med bestemte formål. En ekspertgruppe nedsat af Kommissionen beskriver dem som fritstående siloer uden forbindelser til hinanden, hvor hver har egen dør og egen nøgle. Det betyder, at oplysninger om en person i én database ikke automatisk opdateres, hvis oplysninger om den samme person slettes eller får tilført nye data i en anden database.

Denne ekspertgruppe, kaldet HLEG (High-Level Expert Group on Information Systems and Interoperability), har derfor fået til opgave at undersøge, om EU's mange databaser kan kobles sammen med hinanden. Derudover skal den give et bud på, hvordan adgangen til registrenes indhold gøres nemmere.

Ekspertgruppen er sammensat af register-eksperter fra medlemslandene. Folkevalgte er kun indirekte repræsenteret ved, at embedsmænd fra EU-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE-udvalget) deltager i gruppens arbejde som observatører. Ekspertgruppen har i skrivende stund holdt fire møder – det seneste i februar 2017.

Tre forslag under opbygning

Formanden for ekspertgruppen, Matthias Reute, er også generaldirektør i Kommissionen for migration og indre anliggender. Han udsendte i december 2016 en foreløbig rapport om gruppens arbejde, som i grove træk skitserer de forslag, man arbejder på inden for tre indsatsområder.

Det drejer sig først og fremmest om at give mulighed for at søge i flere forskellige personregistre fra en og samme søgeportal – ”single-search interface”. Fordelen ved én samlet ”europæisk søgeportal” er, at en politibetjent, anklager, asylbehandler eller

anden myndighedsperson kan få adgang til oplysninger flere steder fra. For eksempel om en person er eftersøgt (fra SIS), har søgt og fået visum (fra VIS), er registreret som indrejsende (ETIAS og EES), er tidligere straffet (fra ECRIS) eller er i Europols søgelys.

Derudover drejer det sig om deling af biometriske data som fingeraftryk, iris-mønstre og ansigtsgenkendelse mellem forskellige databaser. Pointen er her, at identificeringsoplysninger om enkeltpersoner gerne skulle være lige aktuelle og korrekte i forskellige systemer.

Sidst men ikke mindst overvejer man at samle udtræk fra forskellige databaser i et centralt arkiv. Det giver mulighed for at sammenligne oplysninger fra visumansøgninger med oplysninger om, hvor personer med gyldigt visum rent faktisk er rejst ind i EU. Hovedformålet er at forbedre mulighederne for enklere, hurtigere og mere effektiv brug af de personoplysninger, som EU's datasystemer har i forvejen samt yderligere data, som er på vej med ETIAS og Entry-Exit-systemerne.

Fra nogle til alle

I dag har de forskellige registreringer og databaser primært betydning for tredjelandsborgere, som kommer til EU med eller uden krav på visum eller asyl. Derudover er de EU-borgere registrerede, der optræder som mistænkte eller efterlyste hos Europol eller på anden måde står i Schengens informationssystem, for eksempel hvis de har fået stjålet deres pas. For det store flertal af EU-borgere vedrører de mange registre andre end dem selv, men sådan vil det ikke nødvendigvis blive ved med at være.

Midtvejsrapporten fra Kommissionens ekspertgruppe om informationssystemer løfter nemlig sløret for mere omfattende pla-

ner. Den beskriver, at man har til hensigt at rejse en diskussion i EU's institutioner om, hvorvidt det er juridisk muligt, nødvendigt og fornuftigt at udvide Entry-Exit Systemet til også at omfatte *EU-borgere*, eller om andre ”*mere effektive tekniske løsninger kan opfylde behovene for en sådan udvidelse*”.

Målet er altså ikke bare registrering af tredjelandsborgere, men også af EU-borgere, som passerer EU's ydre grænser. Det, som startede med registrering af nogle, kan på sigt blive udvidet til at omfatte alle.

Udvidede beføjelser

Fremstillingen her bygger på EU-Kommissionens og ekspertgruppens oplysninger og er skrevet ud fra deres perspektiver. Et andet perspektiv handler om, hvorvidt registreringen og koordineringen bliver for vidtgående, og om man bør bremse nogle af de nye tiltag.

Det har hidtil været en hovedregel i EU-lovgivning om persondata, at oplysninger indsamlet til et bestemt formål kun må bruges til dette og ikke til andre formål. Registeret for fingeraftryk, EURODAC, blev oprettet i 2003 udelukkende for at afgøre, i hvilket EU-land en asylansøger først bliver registreret og skal have sin ansøgning behandlet. I 2015 blev adgangen til EURODAC dog udvidet til også at kunne bruges i kampen mod terrorisme og alvorlig kriminalitet. Det arbejde, som ekspertgruppen er i gang med, kan ses som en slags forlængelse af denne udvikling.

Der er sandsynligvis politimæssige fordele ved at kunne undersøge, om en mistænkt terrorist også er registreret som asylansøger. Spørgsmålet er på den anden side, om asylansøgere dermed i praksis bliver registreret som potentielle terrorister, og om dette

er i overensstemmelse med anden EU-lovgivning om persondatabelhandling.

Principper står fast

I ekspertgruppens midtvejsrapport kan man læse, at respekt for grundlæggende rettigheder og databeskyttelse er et fundament for gruppens arbejde og for kommende forslag. De perspektiver er repræsenteret i ekspertgruppen af deltagere fra EU's agentur for grundlæggende rettigheder (FRA) og fra EU-institutionernes datatilsyn, EDPS (European Data Protection Supervisor).

Talsmand for EDPS, Olivier Rossignol, forklarer, at ekspertgruppen ikke har til hensigt at lave om på gældende principper for databeskyttelse. Tanken om en samlet søgeportal er at forenkle søgningen i flere databaser med en enkelt kommando, men med fuld respekt for de formåls- og adgangsbegrænsninger, som gælder for hver enkelt af dem.

Myndigheder, som ikke har adgang til eller ret til at behandle bestemte data, skal heller ikke fremover kunne skaffe sig adgang til denne data gennem andre informationssystemer eller få adgang til flere oplysninger end nødvendigt for at løse deres opgaver.

Ukendt for Datatilsynet

Hvorvidt disse forsikringer er betryggende for kritikere, afhænger af, hvad ekspertgruppen kommer frem til i sin endelige rapport, og derefter hvordan Kommissionen vælger at gå videre med ekspertgruppens forslag.

Foreløbig er ekspertgruppens arbejde gået ubemærket hen for de fleste udenforstående. Den danske myndighed Datatilsynet var i marts 2017 ikke bekendt med gruppens eksistens. Datatilsynets

direktør Cristina Angela Gulisano forklarer, at man har udtalt sig om det foreslåede rejse- og autorisationssystem ETIAS, som er et konkret lovforslag fra Kommissionen. Man var dog ikke bekendt med de mere omfattende og måske vidtgående forslag, som ekspertgruppen overvejer.

PROPAGANDA, RADIKALISERING OG YTRINGSFRIHED

Af Peter Riddersborg

Der var tovtrækkeri mellem ja- og nej-siden op til folkeafstemningen om Danmarks retsforbehold i 2015. En stor del af debatten handlede om, i hvilket omfang Danmark fortsat kunne deltage i det europæiske politisamarbejde ved et nej, og hvad det ville betyde for bekæmpelsen af grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme. Debatten fortsatte efter nej'et, hvor flere ønskede en ny afstemning med særskilt fokus på Europol-medlemskabet. Blandt dem Morten Helveg Petersen (R), der siden har siddet med som eneste danske EU-parlamentariker ved forhandlingerne om en sær aftale med Europol. I juni 2016 satte han sig til tasterne og underbyggede pointen på sin Facebook-profil:

»Europol viser igen, hvorfor det er så vigtig en institution. Vigtigt Danmark er med,« skrev han og linkede til en artikel på DR.dk, der gengav et Ritzau-telegram baseret på en pressemeddelelse fra Europol. ”EU's vagthund renser nettet for 11.000 ekstreme beskeder”, lød overskriften. Her kunne man læse om et såkaldt internetpoliti, der havde overvåget og fjernet terrorpropaganda og ekstremistisk indhold i løbet af det seneste år. I artiklen kaldte Europol-direktør Rob Wainwright indsatsen en succes og et stærkt svar på et problem, der påvirker friheden og sikkerheden på internettet.

Tiltaget er blot et af mange, der i disse år lanceres af Europol og EU-Kommissionen for at dæmme op for indhold på internettet, der kan føre til voldelig radikaliserings. Der er grundlæggende tale om to forskellige tilgange. Den ene handler om at fjerne og

blokere indhold gennem lovgivning og samarbejde med IT-virksomheder, mens den anden handler om at udfordre det, der gives i den vurderede propaganda. Samlet tegner der sig et billede af en indsats, der bevæger sig i censurens gråzone, og som rejser nogle klare demokratiske problemstillinger. Hvad nogle ser som gavnligt for frihed og sikkerhed på internettet, ser andre nemlig som en problematisk begrænsning af samme.

Radikalisering på nettet

De senere års terrorangreb i Europa har skabt øget opmærksomhed om radikalisering via internettet. Europol begrundet sine tiltag med, at ekstremistiske grupper i stigende grad udnytter internettet til at komme i kontakt med oprørske unge. Radikalisering er ikke længere noget, der sker i mørke baglokaler og lukkede fora, men er rykket ind på dele af internettet, som er åbne for offentligheden. De sociale medier og videotjenester gør det muligt at udbrede materialet hurtigt, bredt og effektivt, og radikaliseringen kan foregå med større hastighed end tidligere.

Særligt Islamisk Stat har taget teknologien til sig og spredt et stort omfang af videoer, der forherliger det selvudnævnte kalifat og dets verdensomspændende modstandskamp. Der er ofte tale om professionelle produktioner med virkemidler kendt fra den vestlige filmindustri. Velklippede scener i blødt lys, der viser sammenholdet og den gode stemning blandt krigerne i kalifatet tilført stemningsskabende baggrundsmusik. Islamisk Stat udgiver også sit eget magasin, hvor bevægelsen præsenterer sit syn på verden og skildrer hverdagen i kalifatet på en måde, der er væsentlig forskellig fra den, man møder i den vestlige presse.

I EU er man dog opmærksom på, at radikalisering på internettet udspringer fra andet end jihadistiske grupper. Internettet skaber plads for utallige ekkokamre for radikale politiske holdnin-

ger, hvor folk bekræfter hinanden i nødvendigheden af drastiske svar på verdens problemer. Siden 2008 har en stor del af indsatsen derfor handlet om at bekæmpe såkaldt hadefulde ytringer i bred forstand. Ikke mindst med henblik på fremmedhad og racisme.

Indsatsen kompliceres dog af, at der som udgangspunkt er forskellige grænser for ytringsfriheden inden for EU. At meget kommunikation i dag foregår via internettet og går på tværs af grænserne, betyder desuden, at man kan ytre sig på måder, som er lovlige der, hvor man fysisk befinder sig, men ulovlige der, hvor modtagerne er.

Forskellige grænser for ytringer

I Danmark kom ytringsfriheden for alvor på dagsordenen i sagen om de tolv karikaturtegninger, som Jyllands-Postens kultur-redaktion bestilte og trykte i 2005. Sagen skabte debat om lovlig kontra hensigtsmæssig anvendelse af ytringsfriheden. Hvor nogle talte om nødvendigheden i at bruge ytringsfriheden med omtanke, mente andre, at følsomme emner blot gjorde det endnu vigtigere at statuere eksempler på ytringsfrihedens ukrænkelighed. I dagens debat er billedet mere mudret. Tidligere fortalere for en næsten ubegrænset ytringsfrihed argumenterer i dag for begrænsninger af samfundsskadelige udtalelser og ønsker blandt andet at indføre holdningsbaserede indrejseforbud.

Internationalt er ytringsfriheden fastslået i både Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN-Konventionen og EU's chartre om grundlæggende rettigheder. Lissabon-traktaten slår fast, at EU bygger på respekt for friheds- og menneskerettigheder, herunder ytringsfriheden. En medlemsstat kan i yderste konsekvens miste sin stemmeret, hvis landet groft overtræder disse rettigheder. I den danske grundlov er ytringsfriheden be-

skrevet i §77, hvor der står, at: *”Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan inngensinde på ny indføres”.*

Ansvar for domstolene betyder i praksis en begrænsning af ytringsfriheden på en række områder. Det drejer sig blandt andet om voldelige trusler og opfordring til voldshandlinger. Man kan desuden straffes for injurier og bagvaskelse mod levende såvel som afdøde personer. Der er også lovmæssige grænser for, hvad en virksomhed må påstå om sine konkurrenters produkter, og hvordan en arbejdsgiver må tiltale sine medarbejdere. Mest omdiskuteret de seneste år er racismeparagraffen, som en række danske politikere er blevet dømt efter. Dertil kommer blasfemi-paragraffen, der indtil for nyligt kun havde været i anvendelse en enkelt gang i 1938. I 2017 blev den igen aktuel, da en mand blev sigtet for at afbrænde en koran og lægge en video af det på internettet.

De fleste EU-lande har lignende begrænsninger af ytringsfriheden. I en række medlemsstater er lovgivningen dog mere omfattende og dækker forskellige former for propaganda og symboler med historisk betydning. I Tyskland og en række andre lande er det strafbart at benægte eller stille spørgsmålstejn ved omfanget af nazisternes udryddelser under 2. Verdenskrig. Visse steder er dette udvidet til benægtelse af alle tilfælde af anerkendte folkemord. Nazisternes svastika er ligeledes ulovligt i blandt andet Tyskland, mens det i Polen er forbudt at fremstille, distribuere, sælge eller besidde alle symboler på fascisme, kommunisme eller andre ideologier, der defineres som totalitære. I andre EU-lande, herunder Danmark, har grænserne for ytringer historisk været mere brede.

Skærpet fokus på propaganda

Da Lissabon-traktaten gjorde det retslige samarbejde i EU overstatsligt, påvirkede det også rammerne for ytringsfriheden i medlemslandene. Det betød først og fremmest kravet om en implementering af EU's regler for bekæmpelse af racisme og fremmedhad. Senere blev det udvidet med kriminalisering af terrorpropaganda. Med det nye terrordirektiv er lovgivningen på dette område blevet yderligere skærpet. Blandt andet udvides forbuddet mod udbredelse af propaganda til også at gælde glorificering af terrorangreb. Terrorpropaganda bliver desuden ulovligt, selv om det ikke er koblet sammen med konkrete terrorforbrydelser.

En anden skærpelse handler om medlemslandenes forpligtelser i forhold til at gribe ind over for ulovligt materiale. Tidligere var medlemslandene blot forpligtede til at træffe "de nødvendige foranstaltninger" over for udbredelse af propaganda, uden at det var gjort mere klart, hvad det indebar. I det nye direktiv skal medlemslandene derimod sikre en omgående fjernelse af propagandamateriale. Danmark er på grund af retsforbeholdet ikke omfattet, men regeringens udspil til en ny terrorlov lægger sig meget tæt op af EU-direktivet. Regeringen vil blandt andet gøre det strafbart at sprede terrorpropaganda og gøre det muligt at blokere eller beslaglægge hjemmesider med ulovligt materiale. Det gælder dog ikke kun for terrorpropaganda.

Den skærpede indsats for kriminalisering af visse typer af propaganda har mødt en del kritik. Der er nemlig stor forskel på en video, der eksplicit dokumenterer ulovlige overgreb og et materiale, der blot forherliger tilværelsen i voldelige organisationer gennem en fordrejet portrættering af virkeligheden. Sidstnævnte kriminaliseres på grund af virkemidler, der tolereres i andre dele af samfundet. Eksempelvis stiller retssystemet ikke samme krav til reklame- og kommunikationsbranchen, hvor fordrejede fremstillinger af virkeligheden tolereres i vid udstrækning.

I udspillet til den nye danske terrorlov fremgår det, at forbuddet mod propaganda ikke omfatter ”moralsk støtte eller sympatitrynger”. Det vil derimod være ulovligt at dele materiale fra Islamisk Stat, med mindre det sker som del af en ”afbalanceret nyhedsformidling”. Sidstnævnte er dog fortsat problematisk, mener en række kritikere. Juraprofessor ved Københavns Universitet, Jørn Vestergaard, mener, at det nærmer sig sindelagskontrol, og han advarer imod, at staten får for stor kontrol over den information, som er tilgængelig for borgerne. Særligt når det drejer sig om et omdiskuteret begreb som terror, bør det være muligt for borgerne selv at danne sig en mening om udenlandske terrororganisationer og internationale væbnede konflikter, mener han.

EU Internet Forum

EU’s terrordirektiv indeholder lignende formuleringer om, at kriminalisering af propaganda ikke må gå ud over ytringsfrihed og den politiske debat. EU-Parlamentet fik desuden tilføjet en tekst om nødvendigheden i at respektere grundlæggende rettigheder i kampen mod terrorpropaganda. Samlet set stritter direktivet derfor i flere retninger. Det betyder, at det i sidste ende er op til EU-Domstolen at afgøre, hvordan det skal fortolkes i praksis.

Hensynet til ytringsfrihed har mindre betydning i forhold til en anden strategi til bekæmpelse af indhold på internettet, der kan føre til voldelig radikaliserings. Ytringsfriheden beskytter i sin nuværende form kun mod indgreb fra offentlige myndigheder. Ligesom en avis har ret til selv at bestemme, hvilke læserbreve den vil trykke, kan private virksomheder selv bestemme indholdet på deres internetplatforme. Det har gennem årene skabt en del kontrovers, når de store IT-virksomheder fjerner materiale, som ikke lever op til deres etiske standarder, selvom det ikke er strafbart i

juridisk forstand. For eksempel har forfatteren Peter Øvig Knudsen været i strid med Facebook og Apple, som har fjernet hans materiale på grund af billeder af nøgen menneskehed.

I 2016 kunne EU-Kommissionen løfte sløret for et samarbejde med de store IT-virksomheder Facebook, Google, Twitter og Microsoft. Formålet med det såkaldte internetforum var blandt andet at bekæmpe terrorstøtte, racisme og fremmedhad. Samarbejdet udmundede i en form for adfærdskodeks, som definerer grænserne for acceptable ytringer på virksomhedernes internetplatforme. Dette adfærdskodeks er dog ikke juridisk bindende, og det er derfor op til virksomhederne at beslutte, i hvilket omfang de vil håndhæve det. At der er tale om en frivillig ordning, betyder desuden, at den ikke skal godkendes i EU-Parlamentet.

Samarbejdet har ført til omfattende kritik fra en række organisationer, der kæmper for digitale rettigheder på internettet. Blandt andet fra European Digital Rights og Acces Now, som var med i den indledende fase af projektet, men forlod det tidligt i forløbet. Det skete i protest mod fraværet af en gennemsigtig, demokratisk proces og manglende inddragelse af borgerrettighedsgrupper i forhandlingerne. Det var dog først og fremmest det pågældende adfærdskodeks, der gjorde udslaget. Formanden for IT-politisk forening, Jesper Lund kritiserede Kommissionen for at agere stat og udføre en form for statssponsoreret opfordring til censur. Han mener, at man hermed flytter ansvaret og forpligtelserne i forhold til indskrænkningen af ytringsfriheden. Det indebærer blandt andet, at det ikke er nødvendigt med nogen begrundelse for fjernelse af materiale, og at man ikke giver folk mulighed for at forsvare sig.

Internet Referral Unit

EU Internet Forum lægger op til IT-virksomhedernes eget an-

svar i forhold til indhold på deres internettjenester. Europol spiller dog en aktiv rolle i forhold til at finde og anmelde indhold til firmaerne. Det sker hos det føromtalt ”internetpoliti” med navnet Internet Referral Unit (IRU).

Enheden er fysisk placeret i Haag hos Europols antiterror-center (ECTC). Herfra overvåger den internettet for ulovligt materiale, som derefter bliver anmeldt til den virksomhed, der har det liggende på sin server. Denne tager efterfølgende stilling til, om det anmeldte materiale overtræder virksomhedens politik. For firmaerne i EU Internet Forum omfatter det blandt andet det aftalte adfærdskodeks.

I dag har privatpersoner allerede mulighed for at anmelde indhold, som de ønsker at få fjernet til serviceudbyderne. På mange måder er IRU’s procedure derfor en videreførelse af en i forvejen eksisterende service. IRU har dog flere fordele i forhold til privatpersoner. Videotjenesten Youtube tilbyder blandt andet en langt mindre omfangsrig anmeldelsesformular og giver mulighed for at anmelde større mængder indhold ad gangen.

Seniorspecialist hos Europol, Jan Ellermann, giver i en rapport en detaljeret gennemgang af arbejdet i enheden. Her kan man læse, at selve udpegningen af indhold foretages af en blanding af ansatte i Europol og dets underafdelinger med hjælp fra lignende enheder i EU-medlemsstaterne. Der kan også være tale om såkaldt tredjeparter, som kan have en særlig samarbejdsaftale med Europol. Et kriterium for enhedens anmeldelser er, at det pågældende indhold er ulovligt, og der er ifølge Jan Ellermann fokus på, at arbejdet foregår i overensstemmelse med Europols beføjelser. Kriterierne for ulovligt materiale er dog blevet skærpet med det nye terrordirektiv.

Det er ikke muligt for offentligheden at få indsigt i de konkrete

anmeldelser. Af rapporten fremgår det, at terror-relateret propaganda er hovedmålet, men at indsatsen også fokuserer på indhold fra menneskesmuglere henvendt til flygtninge og immigranter. Dette er blot et af flere eksempler på sammenkoblingen mellem flygtninge og terrorisme i EU-institutionerne.

Algoritmer finder indhold

Som supplement til den menneskelige arbejdskraft arbejder IRU med en række computerprogrammer, som kan scanne og udpege ulovligt indhold. Det sker ved hjælp af algoritmer, som er computerkoder udviklet til at genkende og reagere på bestemte datamønstre. Algoritmer benyttes i stor stil af private internetvirksomheder, som blandt andet bruger dem til at målrette annoncer efter brugernes oplysninger og adfærd på internettet. Når offentlige myndigheder benytter lignende metoder, kan det dog være mere kontroversielt. Blandt andet fordi det er svært at gennemskue udvælgelseskriterierne for algoritmerne. De private firmaer, der laver programmerne, er nemlig tilbageholdende med at afsløre for meget om deres metoder, og det gør hele processen ugenomsigtig. Selvom Europol allerede bruger denne form for software, er man ifølge Jan Ellermann løbende på udkig efter nye værktøjer, der kan overvåge og identificere indhold på internettet.

I årsrapporten fra Europol's antiterrorcenter fremgår det, at IRU i 2016 fik fjernet cirka 82% af det materiale, det havde indberettet til serviceudbyderne. At tallet ikke er højere, skyldes, at det som udgangspunkt er frivilligt, hvorvidt IT-virksomhederne vil rette sig efter indberetningerne.

Myndighedernes forsøg på at få firmaer til at fjerne indhold er blandt andet blevet kritiseret af Center for Democracy and Technology. Dermed overlader man det nemlig til private aktører at

tage skridt, der burde finde sted i det etablerede retssystem. I et retssamfund bør det i stedet være domstolenes rolle at tage stilling til, hvilket materiale der er ulovligt og eventuelt skal fjernes, lyder kritikken. Samtidig kan løbende sletning af indhold spolere igangværende efterforskning i de enkelte medlemslande, lyder bekymringen.

Forebyggelse mod radikaliserings

Ovenstående tiltag handler om at fjerne og blokere indhold, der kan føre til voldelig radikaliserings. EU har dog også igangsat en række andre tiltag på området. De handler i højere grad om forebyggelse gennem åbne modspil til ekstreme ytringer og sker i erkendelse af, at det ikke er nok at fjerne og blokere materiale for at undgå radikaliserings.

EU-Kommissionen nedsatte i 2011 en gruppe, der skulle se på alternative tilgange til radikaliserings. Det såkaldte RAN-netværk består af fageksperters i form af blandt andet undervisere, socialarbejdere, psykologer, fængselspersonale og andre involverede aktører i forebyggelse af radikaliserings.

Et af netværkets opgaver er at støtte medlemslandene i at udvikle ”innovative online modfortællinger” rettet mod personer, der er i farezonen for at blive radikaliseret. Det gælder særligt potentielle fremmedkrigere, hvor modfortællingerne skal udfordre rejsemyter og glorificeringen af kampene for Islamisk Stat. Blandt andet ved at vise alternative måder at yde støtte i Syrien i form af eksempelvis humanitær bistand. Inspirationen kommer delvist fra USA, hvor et kommunikationscenter laver video-kampagner, hvor afhoppere fortæller om den virkelighed, de mødte under opholdet i kalifatet.

Modpropaganda

Den svenske terrorforsker og EU-rådgiver Magnus Ranstorp er en markant fortaler for denne type tiltag. Han mener, at det er nødvendigt, at landenes regeringer tager initiativ til at skabe ”modpropaganda” til Islamisk Stat. Idéen er da heller ikke ny i dansk sammenhæng. I sin tid som justitsminister sagde Karen Hækkerup, at Danmark burde uddanne bloggere, som kunne deltage i debatten og udfordre ekstreme holdninger på de sociale medier. Der er dog ikke siden blevet iværksat nogen konkrete projekter på nationalt plan i Danmark. Blandt andet på grund af politisk modvilje mod at bruge tidligere radikaliserede, som ellers er en af anbefalingerne fra RAN-netværket.

I Aarhus er man dog gået videre med en række tiltag, og har blandt andet ansat personer med muslimsk baggrund til at skrive blogindlæg, der skal spredes på de sociale medier. Andre lande har lignende tiltag og fokuserer desuden på undervisning i kritisk mediebrug, så elever bliver bedre rustet til at forholde sig kritisk til fordrejet information på internettet.

I aftalen for EU Internet Forum fremgår det også, at IT-virksomhederne forpligter sig til at fremme positive modfortællinger. Her mener nogle dog, at det er problematisk, hvis man samtidig går efter at fjerne det materiale, man vil udfordre. Når man arbejder med modfortællinger, bør de derfor ikke erstatte, men supplere den information, man forsøger at udfordre, lyder pointen.

Sikkerhed kontra ytringsfrihed

Kampen mod hadefulde ytringer og terrorrelateret indhold skaber en række dilemmaer. Nogle taler om en nødvendig balance mellem sikkerhed og grundlæggende rettigheder. For dem er ytringsfrihed blot én grundlæggende rettighed, der kan vejes op

mod andre. Denne tilgang er tidligere blevet skarpt kritiseret af EU's egen antiterror-koordinator Gilles de Kerchove. Hvis rettigheder skal opvejes mod andre hensyn, kan de ikke længere siges at være grundlæggende, mener han.

Samme pointe finder man hos Jacob Mchangama, der er direktør i tænketanken Justitia, og som blandt andet skriver blogindlæg hos Berlingske om de juridiske komplikationer ved terrorlovgivningen. Han mener, at der i disse år foregår et ”ytringsfrihedens kapløb mod bunden”, hvor det bliver et mål i sig selv at forbyde de symboler og ytringer, man er uenig i. Ytringsbegrænsende tiltag kan desuden være næring for de terrororganisationer, man forsøger at ramme, som kan beskyldte landene for hykleri. Tiltagene kan altså ende med at skade respekten for ytringsfriheden, advarer han. Desuden lægger det op til nogle fundamentale spørgsmål om den demokratiske samfundsmodel, hvis man ikke længere tror, at ytringsfriheden kan modvirke radikalisering og had, lyder en af hans grundlæggende pointer.

I sidste ende handler det om, hvor man sætter grænsen for lovlige ytringer, hvem der skal bestemme, hvad der er for ekstremt, og hvorvidt det er hensigtsmæssigt at fjerne propaganda fra offentligheden, hvis man vil modgå voldelig radikalisering. Desuden lægger indsatsen op til en definition på det, man forsøger at bekæmpe. Hvordan man definerer begreber som terror, hadefulde ytringer og propaganda er et politisk emne, som kræver løbende debat. Ikke kun i forhold til sikkerhedens pris for vores ytringsfrihed, men også om ytringsfrihedens betydning for vores sikkerhed.

LÆS MERE OM EMNET

Officielle kilder:

Folketingets EU-oplysning har temasider om Europol og EU's retspolitik:
www.eu.dk

Alle retslige dokumenter om EU-lovgivning ligger på portalen Eurolex, som svarer til den danske Retsinformation:
www.eur-lex.europa.eu

Ministerrådets hjemmeside med informationer om samarbejdet om retspolitik:
www.consilium.europa.eu/da/council-eu/configurations/jha/

EU-Kommissionens portal for arbejdet med den sikkerhedspolitiske dagsorden:
www.ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security

Kommissionens aftale med IT-virksomhederne om et »adfærdskodeks« i EU Internet Forum:
www.ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf

Kommissionens engelske side for RAN-netværket:
www.ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en

På EU-Parlamentets hjemmeside finder du dokumenter og nyheder fra retsudvalget (LIBE):
www.europarl.europa.eu/committees/da/libe/home.html

Folketingets EU-oplysning har en temaside om det retslige samarbejde i EU:
www.eu.dk/da/fakta-om-eu/politikker/reilige-og-indre-anliggender

På Eurojusts engelske hjemmeside kan du finde oplysninger om samarbejdet mellem EU-landenes anklagemyndigheder:
www.eurojust.europa.eu

På Europols webside finder du oplysninger om Europols organisation og arbejde:
www.europol.europa.eu

Analyse og rapporter

NOTAT-tema om retsforbeholdet fra november 2015:
www.notat.dk/magasiner/2015/bag-om-retsforbeholdet

Dansk Politi har udgivet et særnummer om politiets historie:
www.dansk-politi.dk/media/1281/dansk-politi-5-saerudgave.pdf

Trine Thygesen Vendius har skrevet en bog om Europols arbejde på internettet:
Europol og Cyberkriminalitet
– *Proaktiv efterforskning og forbrydelser mod børn*

Hos Statewatch finder du blandt andet alle analyser af EU's terrorpolitik på undersiden om SECILE:
www.statewatch.org/projects/secile

Juraprofessor Jørn Vestergaard har skrevet en analyse af EU's terrorlovgivning:
EU, Tidsskrift for Kriminalret: EU-strafferetten og individets grundlæggende rettigheder

Hos IT-Politisk Forening finder du blandt andet hørings-svar til lovforslag om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love – herunder om internetcensur:
www.itpol.dk

Jan Ellermanns redegørelse for arbejdet i Internet Referral Unit:
ERA Forum: *Terror won't kill the privacy star – tackling terrorism propaganda online in a data protection compliant manner*

Tænketanken Justitia udgiver løbende analyser om juridiske problemstillinger i forbindelse med terrorlovgivning:
www.justitia-int.org

På sin blog hos Berlingske skriver direktør i Justitia, Jacob Mchangama, blandt andet om terrorlovgivningens betydning for ytringsfriheden:
www.mchangama.blogs.berlingske.dk

Samfundstanker og Demokrati i Europa Oplysningsforbundet (DEO)

Samfundstanker er en serie af bogudgivelser, der sætter fokus på europæisk politik, demokrati og samfund. Bøgerne udgives af Demokrati i Europa Oplysningsforbundet (DEO).

DEO's mål er at kvalificere den offentlige debat om EU. Bøgerne i serien Samfundstanker udkommer fire gange om året. Hver bog rejser et aktuelt og væsentligt emne og bidrager med analyser og perspektiver på dette.

Når vi tager hul på arbejdet med en ny bog og en ny problemstilling, indkalder vi først til et åbent ekspertseminar, hvor vi sammen med organisationsfolk og forskere finder frem til dilemmaer og hovedpointer. På den baggrund skriver og redigerer vi bogen. Hver bogudgivelse danner udgangspunkt for en debatturné rundt i Danmark, hvor du har mulighed for at møde forfattere til bogens kapitler, eksperter på temaet og analytikere fra DEO.

Bøgerne bliver sendt med posten til DEO's 3.000 medlemmer og samarbejdspartnere. Det koster 300 kr. om året at være medlem af DEO og modtage de fire bøger. Bøgerne er også med på arrangementer ude i landet, hvor de indgår som en del af entréen til mødet. Derudover kan du købe bøgerne på vores hjemmeside: www.deo.dk

I DEO er vi uafhængige af partipolitiske interesser og EU's institutioner. Vi har ikke en særlig politisk linje eller specifikke holdninger, som vi ønsker at fremme. Vi stiller politiske spørgsmål og sætter problemer til debat i en levende og kvalificeret demokratisk samtale.

HVAD VIL VI MED BANKERNE?

er første bog i serien Samfundstanker,
som udgives af
Demokrati i Europa Oplysningsforbundet (DEO).



EU's bankunion er under forhandling, og vi skal på et tidspunkt beslutte, om Danmark skal være med. Derfor ønsker vi med denne bog at rejse en debat om, hvilke banker vi vil have, og hvilket samfund vi gerne vil have bankerne til at bidrage til. Fem eksperter giver perspektiver på, hvordan vores pengesystem fungerer, hvad problemerne med det nuværende system er, og hvor de mulige løsninger kan findes.

Bidrag fra bankdirektør **Lars Pehrson**, sociolog **Ole Bjerg**, professor **Inge Røpke**, analytiker **Kenneth Haar** og professor **Jesper Jespersen**.

ER FRI BEVÆGELIGHED EU'S FREMTID?

er anden bog i serien Samfundstanker,
som udgives af
Demokrati i Europa Oplysningsforbundet (DEO).



Det indre marked er hjørnестenen i det europæiske samarbejde. Men kritikken af de fire friheder, der skaber grundlaget for det indre marked, er vokset de seneste år.

Bogen er et indspark i debatten om fremtidens Europa, og om hvordan vi skal regulere den fri bevægelighed, så den kommer alle samfundsgrupper til gavn. Den er skrevet på baggrund af otte folkehøringer og inddrager kommentarer og spørgsmål fra deltagerne på høringerne.

Styrkelse af Europol, lancering af en sikkerhedsunion og udbygning af EU's databaser. Det er politiske projekter med høj prioritet i EU efter en række terrorangreb i Europa de senere år. Samtidig er Danmarks mulighed for at deltage i EU's retslige samarbejde og Europol blevet svækket efter danskernes nej til at afskaffe retsforbeholdet i 2015.

Denne bog skaber overblik over EU's indsats mod kriminalitet og terror med særligt fokus på Sikkerhedsunionen, som er under udvikling. I bogen gør vi desuden status på Danmarks deltagelse i Europol og ser nærmere på udviklingen af det europæiske politisamarbejde.

EU's sikkerhedspolitik skaber en række dilemmaer i forhold til, hvordan man bekæmper terror uden at give køb på borgernes retssikkerhed. Bogen lægger derfor op til en debat om balancen mellem sikkerhedshensyn og bevarelse af demokratiske frihedsrettigheder.

DEO

ISBN: 978-87-995394-3-7



9 788799 539437