

## Foreningsfrihed og terrorbekæmpelse

Af professor Lars Bo Langsted  
Aalborg Universitet

Er Rotary en potentiel terrorist-støtteforening? Risikerer Ibis at blive misbrugt af terrorister? Skal hver enkelt KFUM og KFUK-spejder registreres af en offentlig myndighed? Skal modtagere af hjælp fra Læger uden Grænser registreres? Er den lokale grundejerforening en trussel mod verdenssamfundet? Er filatelistklubben, Frelsens Hær, Dansk selskab for Virksomhedsledelse eller måske foreningen til bevarelse af Sønderjyske dialekter? Skal Red Barnet aflevere årlige budgetter og regnskaber til det offentlige? Skal Retsforbundets vælgerforening i Skjern eller husmoderforeningen i Næstved?

Disse spørgsmål har repræsentanter for 31 lande og 2 organisationer, herunder EU drøftet meget indgående i Singapore i de netop forløbne dage. Ikke at de har talt konkret om Rotary eller husmoderforeningen i Næstved, men principperne har de talt om.

»De« er medlemmerne af FATF (Financial Action Task Force), som er en midlertidig sammenslutning af lande, der er enige om at bekæmpe hvidvask af midler, der stammer fra ulovlige forhold, og siden 11/9 2001 også finansiering af terrorisme.

I årenes løb har FATF udstedt 40 anbefalinger om bekæmpelse af hvidvask og en række uddybende retningslinier til disse, ligesom FATF har udstedt 9 specielle anbefalinger om bekæmpelse af terrorisme. Den ene af disse specielle anbefalinger handler om de såkaldte »Non-profit organisations«. Siden 31. oktober 2001 har FATF således anbefalet medlemslandene, heriblandt Danmark, Sverige, USA og Australien, at undersøge den regulering, der gælder for Non-profit Organisations, fordi de angiveligt skulle være i særlige fare for at »blive misbrugt« af terrorister eller at fungere som skalkeskjul for sådanne.

Umiddelbart kan man naturligvis godt se risikoen for, at organisationer, der ikke er reguleret, kan bruges til at støtte også terroristvirksomhed. Da man imidlertid ikke i anbefalingen har defineret disse Non-profit organisations nærmere, er et af problemerne, at begrebet i hvert enkelt land omfatter tusindvis af forskellige foreninger. Religiøse bevægelser, godgørende foreninger, foreninger, der driver socialt arbejde i ind- og udland, politiske foreninger, grundejerforeninger, støtteforeninger, patientforeninger, pokerklubber o.s.v.

Netop denne uoverskuelige mangfoldighed sammenholdt med de fleste landes modvilje mod at regulere foreningslivet (alt for meget), har da også bevirket, at netop anbefalingen om de ideelle foreninger aldrig rigtigt er blevet gennemført. Det vil FATF nu gøre noget ved, således at det, der var til behandling i Singapore i de forløbne dage, var et udkast til en »fortolkende note«, som skal forklare medlemslandene, hvorledes de bør agere, hvis de vil overholde anbefalingen.

I den forklarende note »indsnævres« de relevante Non-profit organisationer ganske vist til at være sådanne, der udfører godgørende (»charitable«) aktiviteter som deres hovedformål eller dog som en væsentlig del af deres formål og er blevet identificeret som værende i høj risiko for at blive (mis)brugt til finansiering af terrorisme.

Disse "høj-risiko foreninger" skal registreres hos en offentlig myndighed, de skal offentligt beskrive formålet med deres virksomhed og arten af deres godgørende aktiviteter, identiteten på den eller de personer, der står bag, budgetter for de enkelte programmer, herunder anvendelse af midlerne og identiteten på modtagerne. Herudover skal der føres regnskab over anvendelse af midlerne og foreningen skal på forlangende kunne fremvise dokumentation for at midlerne er anvendt som annonceret. Bøgerne/regnskaberne skal vise såvel nationale som internationale transaktioner.

Som nævnt, hylder de fleste demokratiske stater et princip om, at frivillige foreninger skal have lov at blomstre op, virke og dø hen uden nogen større form for statslige indblanding. Derved sikres både foreningsfriheden, religionsfriheden og dybest set den demokratiske proces – alt sammen principper, som vi også herhjemme hylder i Grundloven.

Og hvad skal det så godt gøre for – FATFs foreslåede tætte overvågning af noget, som vi principielt ikke ønsker reguleret, og hvor f.eks. krav om identifikation af modtageren af f.eks. pengeydelse eller anden hjælp vil kunne bringe denne i fare, hvis oplysningerne videregives til hans hjemland – eller personer, der herhjemme føler sig nødsaget til at afslå hjælp, fordi de af den eller den anden grund ikke ønsker at blive registreret som modtagere af en sådan?

FATF begrundet sit forslag med at man har lavet en undersøgelse i 14 lande af effekten af den oprindelige anbefaling og overvågningen af de ideelle foreninger i disse lande. På baggrund af denne undersøgelse – men uden nærmere dokumentation herfor – anfører FATF at undersøgelsen for det første viste, at foreningerne i de undersøgte lande var af overordentlig forskellig karakter. Det er næppe overraskende. Den anden konklusion var, at visse foreninger var mere udsatte for at finansiere terrorisme end andre. Bl.a. nævnes., at der i nogle lande især var en sådan risiko ved foreninger, der foretog offentlige indsamlinger beregnet for modtagere i udlandet, især i lande, der befandt sig i "høj-risiko områder". Lad os gætte på, at der bl.a. menes Palæstina, Afghanistan og Irak.

På baggrund af disse to – på ingen måde bemærkelsesværdige iagttagelser, anbefales det at indføre foranstaltninger, der på den ene side skal tage hensyn til foreningers mangfoldighed og positive arbejde, og på den anden side skal "beskytte" sektoren og dens udøvere. Ingen har åbenbart spurgt sektoren om den gerne vil beskyttes – men det gjorde FATF selvfølgelig heller ikke, da man anbefalede at bl.a. advokater skulle beskyttes med hvidvaskende klienter ved at indføre anmeldelsespligt for advokaterne.

Lad os stoppe op et øjeblik og spørge os selv i hvor mange tilfælde vi kan forestille os, at danske foreninger bliver brugt som skalkeskjul for finansiering af terrorisme (hvordan vi så skal definere det helt konkret – det er op til den enkelte landes vurdering, som erfaringsmæssigt kan være meget forskellige på dette punkt) og sammenholde mængden heraf med den samlede mængde af foreninger i Danmark (alt i alt tælles de antageligt snarere i sekscifrede end i femcifrede tal). Selv hvis vi indsnævrer mængden af foreninger, der potentielt bør overvåges og registreres m.v. i overensstemmelse med den fortolkende note, vil terrorist-mistanke efter al sandsynlighed fortsat kun berøre promiller af disse foreninger.

Terrortruslen er utvivlsomt fortsat en realitet og alle lande må medvirke til at bekæmpe denne trussel. På den anden side må man også spørge sig selv, hvor langt man skal gå i retning af underminering af og angreb på de helt fundamentale demokratiske frihedsrettigheder i terrorbekæmpelsens navn. Advokater med pligt til at anmelde deres egne klienter, hvis de har mistanke om hvidvask, udlevering af egne statsborgere for forbrydelser, der ikke nødvendigvis er straffbare i Danmark, og nu – måske – registrering af godgørende foreningers arbejde og uddeling af midler. Alt sammen ting, som næppe var blevet realiteter uden angrebet på World Trade Center. Vi skal passe på meget på, at vi ikke i vores iver efter at beskytte vore borgere og samfund, selv underminerer dem mere effektivt end noget terrorangreb nogensinde vil være i stand til.

FATFs anbefalinger er ikke juridisk bindende for Danmark. Vi kan følge dem eller vi kan lade være. Politisk er der imidlertid en vis forpligtethed og erfaringsmæssigt er vi blandt »duksene« også i FATF-arbejdet. Det er derfor vigtigt, at danske repræsentanter og politikere indtager et velovervejete standpunkt inden den »fortolkende note« bliver en officiel forpligtelse, som vi sikkert vil følge herhjemme, hvis den vedtages.