



**Justitsministeriet** Justitsministeriet  
**Lovafdelingen** Lovafdelingen

Dato: ~~24. februar 2006~~ 1. marts  
2006  
Kontor: ~~Strafferetskontoret~~ Straffe-  
retskontoret  
Sagsnr.: ~~2005-730-0232~~ 2005-730-0232  
Dok.: ~~HHM40242~~ HHM40242

### Redegørelse

om

**de gældende regler om overvågning på de områder, der er relevante  
i forhold til regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse.**

#### 1. Indledning

I forbindelse med forespørgselsdebat F 2 den 9. december 2005 vedtog et flertal i Folketinget vedtagelse nr. V 20. Vedtagelsen har følgende ordlyd:

”Folketinget konstaterer, at spørgsmålet om overvågning og omfanget heraf er et væsentligt samfundsmæssigt anliggende.

Folketinget understreger samtidig vigtigheden af, at der i forbindelse med nye, konkrete initiativer på området sker en nøje afvejning af hensynet til borgernes sikkerhed og tryghed over for hensynet til privatlivets fred og almindelige retssikkerhedshensyn, herunder proportionalitet mellem mål og middel.

Folketinget tager justitsministerens redegørelse til efterretning og noterer sig, at justitsministeren har tilkendegivet, at hun i begyndelsen af 2006 vil afgive en redegørelse til Folketinget om de gældende regler om overvågning på de områder, der er relevante i forhold til regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse, således at redegørelsen kan indgå i forberedelsen af Folketingets behandling af regeringens antiterrorlovpakke, der ifølge handlingsplanen vil blive fremsat i foråret 2006. Redegørelsen vil også omfatte spørgsmålet om kommunal tv-overvågning, som er forelagt tv-overvågningsudvalget, og spørgsmålet om scanning, som er forelagt strafferetsplejeudvalget.”

Den foreliggende redegørelse afgives som regeringens opfølgning på denne vedtagelse.

## **2. Afgrænsning af redegørelsen**

**2.1.** Den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse offentliggjorde den 3. november 2005 rapporten ”Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror”. Rapporten indeholder en række anbefalinger, som efter arbejdsgruppens opfattelse kan komme på tale for at styrke indsatsen og beredskabet mod terror.

På baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger fremlagde regeringen den 16. november 2005 en handlingsplan for terrorbekæmpelse. I handlingsplanen er det for hver enkelt af arbejdsgruppens anbefalinger angivet, hvordan regeringen vil arbejde videre. En række af anbefalingerne vil kunne gennemføres administrativt, mens andre kræver ny lovgivning.

Som det fremgår af handlingsplanen, vil regeringen derfor i foråret 2006 fremlægge en række lovforslag som led i en antiterrorlovpakke.

**2.2.** Det er ikke inden for rammerne af en redegørelse som den foreliggende muligt at behandle de gældende regler om overvågning på en detaljeret måde. Redegørelsen har på den baggrund til formål at give en mere overordnet beskrivelse af de gældende regler om overvågning på de områder, som er relevante i forhold til det udkast til lovforslag vedrørende ændring af bl.a. retsplejeloven og lov om tv-overvågning, som Justitsministeriet samtidig med afgivelsen af denne redegørelse har sendt i høring med henblik på fremsættelse for Folketinget i foråret 2006.

Redegørelsen bør således ses i nær sammenhæng med det nævnte udkast til lovforslag, der bl.a. indeholder en udførlig gennemgang af de gældende regler og den tværministerielle arbejdsgruppes anbefalinger samt af de overvejelser vedrørende behovet for lovændringer, som anbefalingerne efter Justitsministeriets opfattelse giver anledning til. Hertil kommer, at Justitsministeriet i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget naturligvis vil redegøre for de yderligere spørgsmål vedrørende bl.a. overvågning, som Folketinget måtte ønske belyst og vurderet.

**2.3.** Det bemærkes, at der i regeringens antiterrorlovpakke også indgår lovforslag fra bl.a. ministeren for videnskab, teknologi og udvikling og forsvarsministeren.

Ministeren for videnskab, teknologi og udvikling vil således fremsætte et lovforslag, som har til formål at gennemføre en række ændringer på teleområdet, der navnlig skal sikre, dels at udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester er forpligtet til teknisk at indrette deres systemer på en måde, der understøtter politiets muligheder for at foretage indgreb i meddelelser-

hemmeligheden, dels at politiet kan få den nødvendige praktiske bistand fra udbyderne i den forbindelse.

Forsvarsministeren vil fremsætte forslag om ændring af forsvarsloven, der har til formål at tilvejebringe udtrykkelig hjemmel til, at Forsvarets Efterretningstjeneste i forbindelse med efterretningsindhentning rettet mod forhold i udlandet også kan medtage oplysninger om personer, som er hjemmehørende i Danmark. Endvidere vil lovforslaget skabe grundlag for, at Forsvarets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste, uden at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til den enkelte oplysning. Dette skal ses i sammenhæng med en bestemmelse, der i Justitsministeriets lovforslag vil blive foreslået indsat i retsplejeloven om videregivelse af oplysninger fra Politiets Efterretningstjeneste til Forsvarets Efterretningstjeneste.

Også i forbindelse med behandlingen af disse lovforslag vil de respektive ministerier naturligvis være indstillet på at redegøre for de yderligere spørgsmål, som Folketinget måtte ønske belyst.

Det bemærkes, at lovforslagene fra justitsministeren, ministeren for videnskab, teknologi og udvikling og forsvarsministeren vil blive fremsat samtidig, således at forslagene – hvis Folketinget finder det ønskeligt – vil kunne behandles i sammenhæng.

**2.4.** Nedenfor under *pkt. 3* er der en omtale af de gældende regler om indhentelse og videregivelse af oplysninger inden for den offentlige forvaltning. I *pkt. 4* omtales de gældende regler om indgreb i meddelelshemmeligheden, observation og edition. Under *pkt. 5* er de gældende regler om tv-overvågning omtalt.

I tilknytning til beskrivelsen af disse regler er der tillige – inden for de i sagens natur snævre rammer, der følger af hensynet til Politiets Efterretningstjenestes virksomhed – en kort omtale af de pågældende bestemmelsers praktiske betydning for efterretningstjenesten.

Herudover er der i *pkt. 6* en særskilt omtale af spørgsmålet om kommunal tv-overvågning på frit tilgængelige steder i kriminalitetsforebyggende øjemed og i *pkt. 7* en særskilt omtale af såkaldt kommunikationsscanning. *Pkt. 8* indeholder redegørelsens afsluttende bemærkninger.

### **3. Indhentelse og videregivelse af oplysninger inden for den offentlige forvaltning**

**3.1.** Spørgsmålet om videregivelse af oplysninger mellem myndigheder indenfor den offentlige forvaltning er navnlig reguleret af de generelle regler i forvaltningslovens kapitel 8 (§§ 27-32) og persondatalovens §§ 5-8.

Disse regler gælder ikke blot i forbindelse med traditionel forvaltningsvirksomhed, men også hvis videregivelsen sker med henblik på f.eks. forebyggelse og efterforskning af strafbare forhold. Politiets og anklagemyndighedens adgang til i forbindelse med bl.a. efterforskning af konkrete straffesager at indhente oplysninger fra den øvrige del af den offentlige forvaltning beror således som udgangspunkt på reglerne i forvaltningsloven og persondataloven.

Det bemærkes, at persondataloven ikke gælder for behandlinger, der udføres for politiets og forsvarrets efterretningstjenester, jf. lovens § 2, stk. 11. Dette betyder, at det alene er forvaltningslovens regler, der regulerer f.eks. videregivelse af oplysninger fra Politiets Efterretningstjeneste til Forsvarets Efterretningstjeneste.

Persondataloven gælder derimod for de øvrige myndigheder inden for den offentlige forvaltning. Både forvaltningsloven og persondataloven kan således have betydning for disse myndigheders adgang til at videregive oplysninger til f.eks. Politiets Efterretningstjeneste.

**3.2.** Efter *forvaltningslovens* regler kan oplysninger, som *ikke er fortrolige*, som udgangspunkt frit videregives.

Det følger af forvaltningslovens § 28, stk. 3, at *almindeligt fortrolige oplysninger* – f.eks. oplysninger om en persons private formueforhold – kan videregives til en anden forvaltningsmyndighed, såfremt der er sagligt behov for det.

Oplysninger om enkeltpersoners *rent private forhold* – herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende – må derimod kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed under de skærpede betingelser, som fremgår af forvaltningslovens § 28, stk. 2.

Det følger i den forbindelse af § 28, stk. 2, nr. 3, at videregivelse – i tilfælde, hvor der ikke foreligger samtykke fra den pågældende person – kan ske, hvis det sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der efter en konkret afvejning klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, som oplysningen angår. Denne betingelse vil normalt være opfyldt, hvis videregivelsen sker for at forebygge, efterforske eller retsforfølge alvorligere forbrydelser.

**3.3.** *Persondataloven* gælder for behandling – herunder videregivelse – af personoplysninger, som helt eller delvis foretages elektronisk, og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register. Ved ”personoplysninger” forstås enhver form for information, der kan henføres til en bestemt fysisk person.

Der er i persondatalovens § 5 fastsat en række grundlæggende principper for behandling af personoplysninger. Herudover indeholder loven bl.a. mere specifikke regler om, hvornår en myndighed må behandle – herunder videregive – personoplysninger.

Efter persondatalovens § 6 kan *ikke-fortrolige oplysninger* samt *almindeligt fortrolige oplysninger* bl.a. videregives, hvis det er nødvendigt som led i myndighedsudøvelse, jf. § 6, stk. 1, nr. 6. Herudover kan sådanne oplysninger bl.a. videregives, hvis det er nødvendigt for at varetage en berettiget interesse, der overstiger hensynet til den registrerede, jf. § 6, stk. 1, nr. 7.

Videregivelse af oplysninger om *enkeltpersoners rent private forhold* – det vil f.eks. sige oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold samt helbredsmæssige og seksuelle forhold – kan uden den registreredes samtykke bl.a. ske, hvis videregivelsen er nødvendig for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares, jf. § 7, stk. 2, nr. 4. Det antages, at bestemmelsen bl.a. omfatter forvaltningsmyndigheders videregivelse af oplysninger som led i myndighedsudøvelse, herunder f.eks. efterforskning af strafbare forhold.

Oplysninger om rent private forhold, der er omfattet af lovens § 8 – hvilket vil sige oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end dem, der er nævnt i § 7 – kan bl.a. videregives, hvis det sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, som begrunder hemmeligholdelse, jf. § 8, stk. 2, nr. 2. Videregivelse af disse oplysninger kan også ske, hvis det er nødvendigt for, at en offentlig myndighed kan udføre sine opgaver, eller er påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jf. § 8, stk. 2, nr. 3.

Det er ved videregivelse efter både forvaltningsloven og persondataloven den myndighed, der vil videregive oplysningerne, som skal vurdere, om betingelserne for videregivelse er opfyldt i de enkelte konkrete tilfælde.

**3.4.** I det omfang en forvaltningsmyndighed er *berettiget* til at videregive en oplysning – hvad enten videregivelsen skal bedømmes efter forvaltningslovens eller persondatalovens regler – er myndigheden efter forvaltningslovens § 31 i almindelighed også *forpligtet* til at videregive oplysningen, hvis en anden forvaltningsmyndighed anmoder om det.

**3.5.** I forhold til *udveksling af oplysninger mellem politiets og forswarets efterretningstjenester* vil der som følge af karakteren af de to tjenesters opgaver ofte være tale om fortrolige oplysninger. Det betyder, at det i almindelighed vil afhænge af forvaltningslovens § 28, om der kan ske videregivelse af de pågældende oplysninger.

Af gennemgangen under pkt. 3.1-3.2 ovenfor følger, at der i den forbindelse skal foretages en sondring mellem almindeligt fortrolige oplysninger og oplysninger om rent private forhold, da betingelserne for videregivelse af de to kategorier af fortrolige oplysninger efter forvaltningslovens § 28 er forskellige. Bestemmelsen i § 28 vil imidlertid – både for almindeligt fortrolige oplysninger og for oplysninger om rent private forhold – i denne sammenhæng føre til, at der skal foretages en konkret vurdering af, med hvilken styrke hensynet til f.eks. bekæmpelse af terrorisme taler for, at oplysningerne videregives.

**3.6.** Når det drejer sig om Politiets Efterretningstjenestes mulighed for at *indhente oplysninger fra andre dele af den offentlige forvaltning*, vil det navnlig være reglerne i forvaltningsloven eller persondataloven, der har betydning.

I de tilfælde, hvor det er reglerne i *forvaltningsloven*, der finder anvendelse, vil spørgsmålet om, hvorvidt der kan videregives oplysninger fra en forvaltningsmyndighed til Politiets Efterretningstjeneste, for det første afhænge af en konkret vurdering af, hvorvidt den pågældende oplysning er fortrolig, og i givet fald om oplysningen blot er almindelig fortrolig, eller om den vedrører en persons rent private forhold, jf. forvaltningslovens § 28.

Også i denne sammenhæng vil der ofte være tale om fortrolige oplysninger, og der vil således herefter skulle tages stilling til, om betingelserne i forvaltningslovens § 28 er opfyldt i det pågældende tilfælde. Det betyder, at der skal foretages en konkret vurdering af styrken af det hensyn til f.eks. bekæmpelse af terrorisme, som taler for, at oplysningerne videregives, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, henholdsvis stk. 3.

Når videregivelsen af oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste skal bedømmes efter *persondataloven* – f.eks. fordi oplysningerne overføres ved e-mail – skal der først tages stilling til, hvorvidt oplysningerne er omfattet af lovens § 6 (ikke-fortrolige oplysninger og almindeligt fortrolige oplysninger) eller af lovens §§ 7 og 8 (oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold), da betingelserne for videregivelse efter de nævnte bestemmelser er forskellige. Også efter persondataloven vil der imidlertid skulle foretages en konkret vurdering af styrken af de offentlige interesser, der taler for videregivelse til Politiets Efterretningstjeneste, i forhold til den berørte persons interesse i, at oplysningerne ikke videregives.

Hvis en forvaltningsmyndighed efter de omtalte regler i enten forvaltningsloven eller persondataloven er *berettiget* til at videregive en oplysning, er myndigheden efter forvaltningslovens § 31 i almindelighed også *forpligtet* til at videregive oplysningen, hvis Politiets Efterretningstjeneste anmoder om det.

**3.7.** Om *reglernes praktiske betydning* kan bl.a. oplyses, at det kan forekomme, at Politiets Efterretningstjeneste i forbindelse med en konkret efterforskning anmoder de sociale myndigheder i

en ”målpersons” bopælskommune om at modtage oplysning om, hvorvidt og hvornår eventuelle sociale ydelser er afhentet med henblik på at afdække personens bevægelser, herunder f.eks. i tilfælde, hvor den pågældende reelt har ophold i udlandet, men lejlighedsvis tager til Danmark for at afhente sine sociale ydelser. Der kan også være tale om, at en målperson ikke er registreret med en folkeregisteradresse, men primært kan stedfæstes gennem oplysninger om, hvor den pågældende får udbetalt sine sociale ydelser.

Det kan også forekomme, at Politiets Efterretningstjeneste i forbindelse med en konkret efterforskning anmoder relevante myndigheder om at modtage nærmere oplysninger om en angivet målpersons erhvervsmæssige forhold, herunder selskabsoplysninger mv., med henblik på at fastlægge et overordnet billede af den pågældendes økonomiske aktiviteter, f.eks. i forbindelse med mistanke om terrorfinansiering.

Herudover kan Politiets Efterretningstjeneste i forbindelse med en konkret efterforskning f.eks. have behov for at anmode Kriminalforsorgen om at modtage oplysning om, hvem der i en given periode har afsonet eller siddet varetægtsfængslet i et nærmere angivet fængsel eller arresthus. Baggrunden kan f.eks. være en oplysning om, at en relevant målperson har afsonet eller siddet varetægtsfængslet det pågældende sted i den pågældende periode.

Som det fremgår af det, der er anført under pkt. 3.1-3.6 ovenfor, følger det af de generelle forvaltningsretlige regler, at der i tilfælde som bl.a. de ovennævnte vil skulle foretages en række nærmere konkrete vurderinger i forhold til hver enkelt foreliggende oplysning, herunder med henblik på at vurdere, hvilke ”kategorier” i de forskellige regelsæt den pågældende oplysning hører til i, og med henblik på herefter at foretage en nærmere skønsmæssig interesseafvejning i forhold til de enkelte oplysninger.

De usikkerhedsmomenter og det tidsforbrug, som den gældende ordning således kan være forbundet med, indebærer, at der kan rejses spørgsmål om behovet for et særligt lovgrundlag for bl.a. Politiets Efterretningstjenestes indhentelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder. Det kan i den forbindelse nævnes, at lovgivningen allerede i dag indeholder en række bestemmelser, der på særlige områder fraviger forvaltningslovens og persondatalovens almindelige ordning, jf. f.eks. udlændingelovens § 45 a om efterretningstjenesternes adgang til oplysninger i udlændingesager.

#### **4. Indgreb i meddelelseshemmeligheden, observation og edition**

**4.1.** I forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold kan politiet, herunder Politiets Efterretningstjeneste, med henblik på at skaffe sig eller sikre oplysninger i sagen eller for på anden måde at fremme strafforfølgningen og kriminalitetsbekæmpelsen iværksætte

en række straffeprocessuelle tvangsindgreb over for mistænkte eller andre i overensstemmelse med retsplejelovens regler herom.

Nedenfor er der en kort omtale af retsplejelovens regler om indgreb i meddelelseshemmeligheden, observation og edition, der er fastsat i lovens kapitel 71 og 74.

4.2. Efter retsplejelovens § 780, stk. 1, kan politiet foretage *indgreb i meddelelseshemmeligheden* ved telefonaflytning (nr. 1), anden aflytning (også kaldet rumaflytning) (nr. 2), teleoplysning (nr. 3), udvidet teleoplysning (nr. 4), brevåbning (nr. 5) og brevstandsning (nr. 6).

De almindelige betingelser for indgreb i meddelelseshemmeligheden er fastsat i retsplejelovens § 781, stk. 1. Indgreb i meddelelseshemmeligheden må i almindelighed kun foretages, hvis 1) der er bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra en mistænkt, 2) indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen, og 3) efterforskningen angår en lovovertrædelse, der kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller en forsætlig overtrædelse af bl.a. straffelovens kapitel 12 eller kapitel 13.

I overensstemmelse med den almindelige proportionalitetsgrundsætning må der i medfør af retsplejelovens § 782, stk. 1, ikke foretages et indgreb i meddelelseshemmeligheden, hvis det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelser og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Det følger af § 783, stk. 1, at indgreb i meddelelseshemmeligheden sker efter rettens kendelse. I kendelsen anføres de telefonnumre mv., som indgrebet angår. Endvidere anføres de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt. Efter § 783, stk. 2, fastsættes der ligeledes i kendelsen det tidsrum, inden for hvilket indgrebet i meddelelseshemmeligheden kan foretages.

Ville indgrebets øjemed blive forspildt, hvis politiet skulle afvente en forudgående retskendelse, kan politiet i medfør af § 783, stk. 3, selv træffe beslutning om indgrebet og derefter – snarest muligt og inden 24 timer – forelægge sagen for retten.

I medfør af § 784, stk. 1, skal der beskikkes en advokat for den, indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer afgørelse. Der er i § 785 og § 787 fastsat regler om den beskikkede advokats rettigheder og pligter i forbindelse med sagens behandling.



Efter retsplejelovens § 786, stk. 1, påhviler det postvirksomheder og udbydere af telenet eller teletjenester at bistå politiet ved gennemførelse af indgreb i meddelelseshemmeligheden, herunder ved at etablere aflytning af telefonsamtaler mv.

Efter retsplejelovens § 786, stk. 4, påhviler det endvidere udbydere af telenet eller teletjenester at foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold. Justitsministeren fastsætter efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling nærmere regler om denne registrering og opbevaring (logning). Justitsministeren kan endvidere efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætte regler om telenet- og teletjenesteudbyderes praktiske bistand til politiet i forbindelse med indgreb i meddelelseshemmeligheden, jf. § 786, stk. 5.

Bemyndigelsesbestemmelserne i retsplejelovens § 786, stk. 4 og 5, blev indføjet ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 (anti-terrorpakken). En ekspertgruppe med deltagelse af bl.a. Justitsministeriet og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling overvejer for tiden, hvorledes disse bemyndigelsesbestemmelser skal udnyttes.

Det tilføjes, at de omtalte bemyndigelsesbestemmelser alene giver hjemmel til at fastsætte regler om de nævnte spørgsmål vedrørende logning og praktisk bistand. Der vil således ikke med hjemmel i bestemmelserne kunne fastsættes regler om f.eks. udvidelse af politiets mulighed for indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Når et indgreb i meddelelseshemmeligheden er afsluttet, skal der i medfør af § 788, stk. 1, jf. stk. 2, som udgangspunkt gives underretning om indgrebet. I medfør af § 788, stk. 4, kan retten efter begæring fra politiet beslutte, at underretning skal undlades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum, hvis underretningen vil være til skade for efterforskningen eller til skade for efterforskningen i en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan danne grundlag for et indgreb i meddelelseshemmeligheden, eller hvis omstændighederne i øvrigt taler imod underretning.

Om *reglernes praktiske betydning* kan bl.a. oplyses, at Politiets Efterretningstjeneste med henblik på indsamling af informationer i den efterretningsmæssige indsats bl.a. anvender indgreb i meddelelseshemmeligheden, herunder telefon- og rumafllytning. Der vil således kunne forekomme situationer, hvor Politiets Efterretningstjeneste modtager informationer fra f.eks. en kilde eller en udenlandsk samarbejdspartner, der indikerer, at en bestemt person planlægger eller er i færd med at udføre handlinger omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13. Tjenesten vil herefter kunne målrette efterforskningen mod den pågældende og afhængigt af mistankegrundlaget eventuelt anmode om retskendelse til at foretage f.eks. aflytning af den mistænkte fastnet- eller mobiltelefon.

Den teknologiske udvikling indebærer betydelige udfordringer for politiet, f.eks. i relation til den omtalte bestemmelse i retsplejelovens § 783, stk. 2, hvorefter det i rettens kendelse om telefonaflytning skal angives, hvilke konkrete telefonnumre der kan aflyttes.

Det er således politiets erfaring, at mange mistænkte anvender en række forskellige kommunikationsmidler og herunder f.eks. løbende udskifter mobiltelefoner. Dette indebærer bl.a., at politiet efter at have indhentet aflytningskendelse på ét telefonnummer ofte – uden at indhente ny forudgående kendelse – på ”øjemedet” må iværksætte aflytning af nye telefonnumre med efterfølgende forelæggelse for retten. Der henvises til omtalen ovenfor af bestemmelsen i retsplejelovens § 783, stk. 3.

Dette rejser bl.a. spørgsmål om, hvorvidt der kan være grundlag for at forenkle proceduren, således at politiet kun behøver at indhente én retskendelse, der giver mulighed for at aflytte den mistænkte person, uanset hvilke kommunikationsmidler den pågældende måtte vælge at benytte sig af. En sådan ordning må i givet fald etableres således, at der efterfølgende – f.eks. efter begæring fra den beskikkede advokat – er adgang til kontrol fra domstolens side med hensyn til de konkrete telefonnumre, som politiet på grundlag af rettens kendelse har aflyttet.

#### 4.3. Retsplejelovens § 791 a indeholder bestemmelser om visse former for *observation*.

Politiet kan efter § 791 a, stk. 1, foretage observation på et ikke frit tilgængeligt sted ved hjælp af en kikkert eller andet apparat, hvis indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen, og hvis efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængselsstraf.

Observation på et ikke frit tilgængeligt sted ved hjælp af et fjernbetjent eller automatisk virkende tv-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat må efter § 791 a, stk. 2, kun foretages, hvis efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover.

Observation af personer, der befinder sig i en bolig eller andre husrum, ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende tv-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat eller ved hjælp af apparat, der anvendes i boligen eller husrummet, forudsætter efter § 791 a, stk. 3, at 1) der er bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen kan opnås ved indgrebet, 2) indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen (*indikationskravet*), 3) efterforskningen angår en lovovertrædelse, der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller vedrører en overtrædelse af visse nærmere opregnede bestemmelser, herunder bl.a. bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13 (*kriminalitetskravet*), og 4) efterforskningen vedrører en lovover-

trædelse, som har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier.

Som en generel betingelse for alle former for observation efter retsplejelovens § 791 a gælder, at indgrebet ikke må foretages, hvis det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde, ville være uforholdsmæssigt, jf. § 791 a, stk. 5.

Beslutning om observation i medfør af retsplejelovens § 791 a, stk. 1, træffes af politiet. For observation efter § 791 a, stk. 2 eller 3, gælder derimod de samme regler som ved indgreb i meddelelseshemmeligheden – det vil sige, at indgrebet kræver en retskendelse. Efter retsplejelovens § 791 a, stk. 6, finder en række af bestemmelserne vedrørende indgreb i meddelelseshemmeligheden tilsvarende anvendelse ved observation, herunder bl.a. bestemmelserne om forsvarerbeskikkelse, jf. § 784 og § 785, og bestemmelsen om underretning ved afslutning af indgrebet, jf. § 788.

Observation uden brug af optiske instrumenter, f.eks. en kikkert eller et kamera, eller på et frit tilgængeligt sted har ikke karakter af et straffeprocessuelt tvangsindgreb og falder derfor uden for retsplejelovens anvendelsesområde.

Om *reglernes praktiske betydning* kan bl.a. oplyses, at der kan forekomme situationer i forbindelse med efterforskningen, hvor Politiets Efterretningstjeneste vil anmode om retskendelse til f.eks. at foretage observation af en mistænkt på et ikke frit tilgængeligt sted med et fjernbetjent eller automatisk virkende kamera, bl.a. i forbindelse med den mistænkte afholdelse af møder af efterretningsmæssig interesse.

Retsplejeloven indeholder ikke i dag bestemmelser, der særskilt omhandler såkaldt *teleobservation* – det vil sige indhentelse af oplysninger fra udbydere af telenet og teletjenester om, hvilke mobiltelefonmaster en mistænks mobiltelefon løbende er i kontakt med med henblik på at stedfæste mobiltelefonen, når den er tændt. Politiets adgang til at foretage teleobservation beror således i dag på de principper, der kan udledes af retspraksis, og som bl.a. bygger på retsplejelovens ovennævnte regler om observation.

Dette rejser spørgsmål om, hvorvidt der er grundlag for at fastsætte udtrykkelige bestemmelser om denne type af indgreb i retsplejeloven, således at der bl.a. kan tages nærmere stilling til, hvilke betingelser der i givet fald bør skulle være opfyldt.

**4.4.** Ved *edition* meddeles der en person, som ikke er mistænkt, pålæg om at forevise eller udlevere genstande, jf. retsplejelovens § 804, stk. 1. Afgørelse om edition træffes som udgangspunkt

af retten ved kendelse på politiets begæring, jf. § 806, stk. 1 og 2. Politiet har dog mulighed for selv at træffe beslutning om edition, hvor indgrebets øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes, jf. § 806, stk. 3. I sådanne tilfælde skal politiet efter anmodning fra den, som indgrebet retter sig imod, snarest muligt og inden 24 timer forelægge sagen for retten.

Betingelserne for edition vil være opfyldt, hvis efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og der er grund til at antage, at de oplysninger, som ønskes fremlagt, kan tjene som bevis, jf. retsplejelovens § 804, stk. 1.

Om *reglernes praktiske betydning* kan bl.a. oplyses, at editionskendelser anvendes til at få udleveret oplysninger om en mistænkt fra f.eks. banker og pengeinstitutter, teleselskaber mv.

Politiets Efterretningstjeneste vil i en række sammenhænge kunne have behov for passageroplysninger fra luftfartsselskaber, f.eks. med henblik på at kortlægge en mistænkt persons rejseruter mv. I tilfælde, hvor luftfartsselskabet ikke frivilligt vil udlevere disse oplysninger, vil Politiets Efterretningstjeneste i dag skulle indhente oplysningerne i medfør af retsplejelovens almindelige regler. Der vil imidlertid næppe i praksis kunne forekomme tilfælde, hvor retsplejelovens betingelser for edition (jf. ovenfor) ikke er opfyldt med hensyn til passageroplysninger, som kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver.

Dette rejser spørgsmål om behovet for lovændringer med henblik på at sikre tjenesten en hurtigere og mere effektiv adgang til sådanne oplysninger, der kan være af væsentlig efterretningsmæssig betydning. I den forbindelse bemærkes det, at politiet efter den gældende ordning på udlændingeområdet uden retskendelse kan indhente en række passageroplysninger fra luftfartsselskaberne til brug for ind- og udrejsekontrol.

## **5. TV-overvågning**

5.1. Regulering af *privates* adgang til at foretage *tv-overvågning* findes navnlig i tv-overvågningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 788 af 12. august 2005.

Efter § 1, stk. 1, i tv-overvågningsloven må private som udgangspunkt ikke foretage tv-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel. Ved tv-overvågning forstås vedvarende eller regelmæssigt gentagen personovervågning ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende tv-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat.

Forbuddet mod tv-overvågning gælder ikke tv-overvågning af tankstationer, fabriksområder, overdækkede butikcentre og lignende områder, på hvilke der drives erhvervsvirksomhed, såfremt overvågningen foretages af den, der har rådighed over området, jf. § 2, nr. 1.

Forbuddet gælder heller ikke tv-overvågning af penge- og vekselautomater samt pengetransportbiler, såfremt overvågningen foretages af den, der har rådighed over automaten eller køretøjet, og såfremt tv-overvågningen er indrettet således, at den alene er rettet mod personer, der befinder sig i umiddelbar nærhed af automaten eller køretøjet, jf. lovens § 2, nr. 2. Endelig er tv-overvågning, der ikke er forbundet med optagelse af billeder på videobånd, film mv., undtaget fra forbuddet, når denne foretages som led i overvågning af egne indgange, facader, indhegninger eller lignende, jf. § 2, nr. 3.

Private, der foretager tv-overvågning af steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang, eller af arbejdspladser, skal oplyse om dette ved skiltning eller på en anden tydelig måde, jf. lovens § 3, stk. 1. Det gælder dog ikke i de i § 2, nr. 2 og 3, nævnte tilfælde – det vil sige ved tv-overvågning af pengeautomater og pengetransportbiler samt ved tv-overvågning af egne indgange, facader og indhegninger uden billedoptagelse, jf. lovens § 3, stk. 2.

*Offentlige myndigheder* er som udgangspunkt ikke omfattet af tv-overvågningslovens forbud mod tv-overvågning. Dog gælder skiltningskravet ved tv-overvågning af steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang, eller af arbejdspladser også for offentlige myndigheder, jf. lovens § 3 a, stk. 1. Tv-overvågning, som forestås af politiet eller kriminalforsorgen, eller med henblik på beskyttelse af militære anlæg, er ikke omfattet af skiltningskravet, jf. lovens § 3 a, stk. 2.

Offentlige myndigheder er imidlertid omfattet af mere generelle regler, der ikke gælder for private. Det gælder således bl.a. principperne om god forvaltningsskik og pligten til kun at varetage saglige hensyn i forbindelse med myndighedsudøvelsen. Endvidere er offentlige myndigheder underlagt et proportionalitetsprincip, hvorefter der skal være forholdsmæssighed mellem mål og middel.

Offentlige myndigheders tv-overvågning skal således foregå inden for de anførte rammer.

Der er ikke fastsat lovregler, som særskilt regulerer *politiets* adgang til at anvende tv-overvågning på frit tilgængelige steder. Politiet er – som andre offentlige myndigheder – underlagt kravet om varetagelse af saglige hensyn, proportionalitet mv.

**5.2.** TV-overvågning kan være omfattet af *persondataloven*, jf. om denne lov bl.a. pkt. 3.3 ovenfor.

Datatilsynet har i en skrivelse af 13. september 2004 over for Justitsministeriet mere generelt redegjort for persondatalovens betydning for spørgsmålet om tv-overvågning. Datatilsynet har i den forbindelse peget på en række tvivlsspørgsmål bl.a. om det nærmere forhold mellem de gældende regelsæt og tilkendegivet, at der er behov for en samlet gennemgang af og stillingtagen til reguleringen på dette område. Bl.a. på denne baggrund har Justitsministeriet nedsat et udvalg om tv-overvågning.

5.3. Om *reglernes praktiske betydning* kan bl.a. oplyses, at der i et vist omfang foretages tv-overvågning af centrale trafikknudepunkter og af den offentlige transport, ligesom der som led i de generelle sikkerhedsforanstaltninger vedrørende flytrafik og lufthavne er etableret tv-overvågning af udvalgte dele af de danske lufthavne og havne. Endvidere foretager politiet i et vist omfang tv-overvågning af centrale pladser og steder, hvor dette vurderes som særligt påkrævet af hensyn til forebyggelse og opklaring af kriminalitet. Der foretages herudover tv-overvågning af en række områder, hvor der drives erhvervsvirksomhed, f.eks. overdækkede butikcentre.

Tv-overvågningsloven indeholder ikke i dag bestemmelser om adgang for politiet til at henstille til offentlige myndigheder eller private, at der foretages tv-overvågning. Der er heller ikke fastsat regler om, at politiet kan meddele pålæg med hensyn til f.eks. kvaliteten af optagelser fra tv-overvågning eller opbevaring af sådanne optagelser.

Der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt der bør indsættes bestemmelser herom i loven. Med hensyn til spørgsmålet om f.eks. pålæg vedrørende kvaliteten af optagelser skal dette ses i lyset af, at eventuel anvendelse af tv-overvågningsoptagelser i efterforskningen af straffesager forudsætter, at optagelserne er af tilstrækkelig god kvalitet. Det har imidlertid i praksis vist sig, at kvaliteten ofte er så ringe, at optagelserne kun i begrænset omfang er anvendelige i efterforskningen.

## **6. Særligt om kommunal tv-overvågning på frit tilgængelige steder i kriminalitetsforebyggende øjemed**

Som anført ovenfor under pkt. 5.1 skal offentlige myndigheders – herunder kommunale myndigheders – tv-overvågning foregå inden for rammerne af princippet om god forvaltningsskik og pligten til kun at varetage saglige hensyn i forbindelse med myndighedsudøvelsen samt et proportionalitetsprincip.

Det må anses for tvivlsomt, om en kommune med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne vil kunne foretage tv-overvågning på frit tilgængelige steder alene med det formål at øge befolkningens tryghed.

Den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse har bl.a. behandlet spørgsmålet om tv-overvågning af frit tilgængelige steder. Arbejdsgruppen har i den forbindelse bl.a. anbefalet, at der tilvejebringes hjemmel til, at kommuner efter forelæggelse for politiet kan foretage tv-overvågning på frit tilgængelige steder i kriminalitetsforebyggende øjemed, jf. anbefaling nr. 33 (1).

Med hensyn til denne anbefaling fremgår det af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse, at regeringen nærmere vil overveje, om der skal tilvejebringes hjemmel til, at kommunerne efter forelæggelse for politiet kan foretage tv-overvågning på frit tilgængelige steder.

Justitsministeriet har på denne baggrund anmodet tv-overvågningsudvalget (jf. pkt. 5.2 ovenfor) om – i sammenhæng med udvalgets igangværende overvejelser bl.a. vedrørende udvidelse af privates adgang til at foretage tv-overvågning – nærmere at overveje denne anbefaling, herunder hvilke rammer der i givet fald bør gælde for en sådan kommunal tv-overvågning.

## **7. Særligt om kommunikationsscanning**

Arbejdsgruppens anbefaling nr. 29 vedrører såkaldt kommunikationsscanning. Arbejdsgruppen har anbefalet, at der skabes den fornødne hjemmel i retsplejeloven til, at politiet i ganske særlige situationer kan foretage scanning af indholdet af telefonsamtaler eller anden tilsvarende kommunikation inden for et nærmere angivet område.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse anført, at der kan være behov for at supplere de øvrige mulige efterforskningskridt, herunder udvidet teleoplysning, med en adgang til at kunne scanne også indholdet af kommunikationen inden for et nærmere angivet område. Indholdet af kommunikationen vil herefter kunne benyttes som led i identifikationen af de relevante kommunikationsapparater og mistænkte personer.

Retsplejeloven indeholder ikke bestemmelser om, at politiet kan scanne indholdet af telefonsamtaler eller tilsvarende kommunikation. Politiets scanning af sådan kommunikation vil dog efter omstændighederne kunne foretages i dag på grundlag af almindelige nødretlige betragtninger.

I regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse er det vedrørende arbejdsgruppens anbefaling nr. 29 anført, at regeringen vil overveje denne anbefaling nærmere og anmode Strafferetsplejeudvalget om en udtalelse. Justitsministeriet har på denne baggrund anmodet Strafferetsplejeudvalget om nærmere at overveje anbefalingen, herunder hvilke betingelser der i givet fald bør gælde for en sådan adgang for politiet til at scanne indholdet af telekommunikation inden for et nærmere angivet område. Udvalget er samtidig anmodet om at udarbejde lovudkast.

## 8. Afslutning

Redegørelsen indeholder navnlig en mere overordnet beskrivelse af de gældende regler om overvågning på de områder, som er relevante i forhold til det udkast til lovforslag vedrørende ændring af bl.a. retsplejeloven og lov om tv-overvågning, som Justitsministeriet samtidig med afgivelsen af denne redegørelse har sendt i høring med henblik på fremsættelse for Folketinget i foråret 2006.

Som anført i pkt. 2 ovenfor bør redegørelsen således ses i nær sammenhæng med det nævnte udkast til lovforslag, der bl.a. indeholder en udførlig gennemgang af de gældende regler på området og arbejdsgruppens anbefalinger samt af de overvejelser vedrørende behovet for lovændringer, som anbefalingerne efter Justitsministeriets opfattelse giver anledning til.

Der kan være grund til mere generelt at fremhæve, at regeringen er meget opmærksom på de risici, der knytter sig til en øget overvågning af borgerne, og dermed på vigtigheden af en meget nøje afvejning af hensynet til privatlivets fred og almindelige retssikkerhedshensyn over for hensynet til at beskytte borgerne mod terrorhandlinger og anden alvorlig kriminalitet.

Derfor lægger regeringen stor vægt på, at den politiske stillingtagen til nye initiativer på overvågningsområdet sker på et velovervejet og velforberedt grundlag.

Dette er bl.a. baggrunden for, at de anbefalinger vedrørende kommunal tv-overvågning og kommunikationsscanning, der er indeholdt i rapporten om det danske samfunds indsats og beredskab mod terror, ikke er medtaget i det kommende lovforslag vedrørende opfølgning på regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse indenfor Justitsministeriets område, men derimod er henlagt til nærmere vurdering og analyse i lovforberedende udvalg, jf. pkt. 6 og 7 ovenfor.

Med hensyn til de anbefalinger, der er medtaget i det nævnte udkast til lovforslag, ser Justitsministeriet frem til en grundig debat bl.a. på grundlag af de udførlige overvejelser, som er indeholdt i lovudkastets almindelige bemærkninger.