

Advokatrådet



Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
FAX 33 36 97 50

DATO: 23-03-2006
J.NR.: 04-013602-06-0633
REF.: mbl

Høring over lovudkast om ændring af retsplejeloven, lov om forbud mod tv-overvågning m.v. og lov om luftfart (styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.)

Ved brev af 1. marts 2006 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte lovudkast (j.nr. 2005-730-0246).

Sagen har været behandlet i Advokatrådets Retsudvalg, hvorefter Advokatrådet skal udtale følgende:

Sikkerhed og retssikkerhed

Advokatrådet har forståelse for, at regeringen som led i sit arbejde for sikkerheden i Danmark gennemgår de eksisterende beføjelser for navnlig PET grundigt, og at situationen kan kræve, at politiet får visse øgede muligheder for at forebygge og efterforske terrorhandlinger.

Men uanset hvor indgribende beføjelser, der måtte være grund til at give politiet over for borgerne, er det af allerstørste vigtighed, at beføjelserne er nøje afgrænsede, og at de udøves under sædvanlig domstolskontrol. Ellers risikerer man at fjerne selve fundamentet for den retsstat, som beføjelserne skal beskytte.

Når man anvender væsentligt øgede ressourcer på politiets forebyggelse og efterforskning af terror er det derfor nødvendigt, at man samtidig sikrer, at domstolene har ressourcerne til fortsat at varetage den vigtige opgave at påse, at ingen borgeres rettigheder til navnlig et privatliv bliver krænket i processen.

Navnlig med etablering af de nye, styrkede byretter den 1. januar 2007 burde det være muligt fortsat at lade domstolene kontrollere politiets indgreb over for borgerne, uden at domstolskontrollen kommer til at virke som et forsinkende mellemlid.



Udvidelsen af PET

Det foreliggende lovudkast må efter Advokatrådets opfattelse ses i sammenhæng med, at Justitsministeriet har bebudet, at størstedelen af Rigspolitiets Nationale Efterforskningsstøtte Center (NEC) i den nærmeste fremtid vil blive overført til PET ved en administrativ beslutning.

PET's opgaver består i dag i at forebygge, efterforske og modvirke foretagender og handlinger, der kan udgøre en fare for bevarelse af Danmark som et frit, demokratisk og sikkert samfund. Det vil navnlig sige forebyggelse og efterforskning af terrorisme.

Med udvidelsen kommer PET's arbejdsområde også til at dække "den alvorligste organiserede kriminalitet". Der er på nuværende tidspunkt ikke udmeldt klare kriterier, der afgrænser de former for organiseret kriminalitet, PET skal beskæftige sig med fremover.

Der vil gælde forskellige regler for PET's arbejde og for tilsynet med PET, alt efter om en sag hører til under PET's arbejde med terror eller under PET's arbejde med den alvorligste organiserede kriminalitet.

Som eksempel kan nævnes lovudkastet til retsplejelovens § 110 a, stk. 2, hvorefter PET i sit arbejde med terror (straffelovens kapitel 12 og 13) får en væsentligt videre og mindre kontrolleret adgang til oplysninger fra andre myndigheder end den, der vil gælde for PET's arbejde med den alvorligste organiserede kriminalitet.

I PET's arbejde med terror er efterforskningen i konkrete sager ikke undergivet statsadvokaternes tilsyn. Tilsynet i disse konkrete sager foretages – uden for specifikke bestemmelser om domstolskontrol – alene af justitsministeren på baggrund af PET chefens direkte afrapportering til denne. Inden for PET's arbejde med den alvorligste organiserede kriminalitet vil efterforskningen i konkrete sager derimod ifølge Justitsministeriets udmelding være forankret i den relevante politikreds og underlagt tilsyn af statsadvokaten.

Det giver Advokatrådet anledning til bekymring, at der med lovudkastet foreslås nye beføjelser til PET inden for terrorbekæmpelse på et tidspunkt, hvor det endnu ikke er klarlagt nøjagtig hvilke opgaver, PET skal beskæftige sig med fremover. Det er således ikke muligt på nuværende tidspunkt at redegøre nærmere for, hvorledes PET og omverdenen skal skelne mellem PET's nye og gamle opgaver og dermed få klarhed over, nøjagtig hvilke beføjelser PET har i en given konkret sag – og hvem der har tilsynet med PET i sagen.

For så vidt angår tilsynet med PET's konkrete efterforskning i de nye sager, har Advokatrådet modtaget Justitsministeriets udmelding om tilsyn fra statsadvokaterne



med tilfredshed. Men hvis tilsynet på dette område skal være effektivt, kræver det som anført en klar opdeling mellem PET's nye og gamle opgaver.

Under alle omstændigheder kan det give anledning til betænkeligheder, hvis det bliver PET selv, der uden noget overordnet, effektivt tilsyn med de enkelte sager træffer afgørelse om, hvorvidt en sag har forbindelse til terror med deraf øgede beføjelser, eller om sagen alene vedrører den alvorligste organiserede kriminalitet. Der må således efter Advokatrådets opfattelse indføres tilsyn særligt med henblik på at sikre, at PET ikke bevidst eller ubevidst i en konkret sag skaber en kobling mellem alvorlig organiseret kriminalitet og terror, selvom den konkrete sag ikke giver grundlag for det.

I forbindelsen med koblingen mellem den alvorligste organiserede kriminalitet og terror bemærker Advokatrådet, at Justitsministeriet i sin besvarelse af spørgsmål 171 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg i indeværende Folketingssamling har oplyst, at overførslen af dele af NEC til PET først og fremmest sker for at skabe grundlag for en yderligere styrkelse af den operative (efterforskningsmæssige) indsats på terrorområdet.

Justitsministeriet synes hermed at have skabt en generel formodning for en sammenhæng mellem den alvorligste organiserede kriminalitet og terror(finansiering), som Advokatrådet ikke finder nogen dokumentation for i hverken embedsmandsrapporten om terror, regeringens handlingsplan eller Justitsministeriets udmelding om overførslen fra NEC til PET.

Udvidelsen af straffelovens terrorbestemmelser

På det mere generelle plan bemærker Advokatrådet endvidere, at Straffelovrådet i sin betænkning afgivet i februar 2006 om det strafferetlige værn mod terrorisme har foreslået en væsentlig udvidelse af straffelovens bestemmelser om terrorisme med henblik på at opfylde to internationale konventioner på terrorbekæmpelsesområdet.

Det foreliggende lovudkast om nye beføjelser til PET i sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 bør således ikke læses alene på baggrund af de nuværende bestemmelser i disse kapitler i straffeloven, idet disse bestemmelser må forventes udvidet som foreslået af Straffelovrådet.

De generelle usikkerheder forbundet med lovudkastet knytter sig således ikke alene til PET's arbejdsområde men også til straffelovens terrorbegreb.

Lovudkastets enkelte dele giver i øvrigt anledning til følgende bemærkninger:

Forslaget til retsplejelovens § 110 a, stk. 2.



Ifølge gældende ret skal der foretages en interesseafvejning, hvis PET ønsker at få udleveret fortrolige oplysninger om borgerne fra andre myndigheder.

De myndigheder, der har oplysninger om borgernes rent private forhold, f.eks. politiske eller helbredsmæssige oplysninger, skal således – når PET anmoder om at få oplysningerne – vurdere, om videregivelsen til PET sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, som oplysningen angår, jf. forvaltningslovens § 28.

Ifølge forslaget skal hverken myndighederne eller PET fremover foretage denne interesseafvejning.

Hensynet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger om borgerne skal således ikke længere inddrages, når PET anmoder om oplysninger til brug for arbejdet med forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Betingelsen for at udlevere oplysninger bliver alene, at oplysningerne ”kan have betydning” for PET’s opgaver inden for det angivne område.

Af regerings handlingsplan for terrorbekæmpelse og lovudkastets bemærkninger fremgår, at hensynet til PET’s opgaver ofte vil medføre, at den interesseafvejning, der skal foretages i dag, vil falde ud til, at PET godt kan få udleveret de fortrolige oplysninger. Dette skyldes, at hensynet til at forebygge og efterforske de meget alvorlige forbrydelser ofte vejer tungere end hensynet til oplysninger om borgernes rent private forhold. Advokatrådet kan tilslutte sig denne vurdering.

Advokatrådet kan derimod ikke tilslutte sig, at det forhold, at interesseafvejningen efter de nugældende regler ofte falder ud til, at PET skal have udleveret oplysningerne, bør medføre, at man afskaffer interesseafvejningen. Man bør fortsat inddrage hensynet til at beskytte fortrolige oplysninger om borgernes rent private forhold, når PET anmoder om oplysninger.

De usikkerhedsmomenter og det tidsforbrug, der måtte være forbundet med interesseafvejningen i dag, kan heller ikke føre til, at man skulle afskaffe interesseafvejningen. Usikkerheder forbundet med interesseafvejningen kan på fuldt betryggende og passende vis afgøres af domstolene, og ressourcerne inden for forvaltningen kan prioriteres sådan, at anmodning om oplysninger i de allermest alvorlige straffesager ekspederes før alt andet.

Det skal bemærkes, at PET ifølge forslagets bemærkninger også kan anmode om løbende at få tilsendt alle nye oplysninger om en borger, så snart andre myndigheder modtager dem. Endvidere er det ikke nogen betingelse, at PET’s anmodning retter sig imod en bestemt (navngiven) person. Hvis de øvrige betingelser i forslaget er opfyldt, kan PET således f.eks. anmode om at få oplysninger om alle, der i et bestemt tidsrum blev bragt til skadestuerne i et givent område. Den manglende



interesseafvejning kan således få betydning for mange fortrolige oplysninger om borgerne.

I sidste ende er det i dag domstolene, der i tvivlstilfælde foretager interesseafvejningen og dermed værner om hensynet til at hemmeligholde oplysninger om borgernes rent private forhold. Det skér, hvis den myndighed, der ligger inde med oplysningerne, ikke mener, at betingelserne for at udlevere oplysningerne til PET er opfyldt. Fremover vil heller ikke domstolene kunne komme til at foretage denne interesseafvejning, idet den er fjernet fra loven. Dertil kommer, at mulighederne for at sætte spørgsmålstejn ved PET's anmodning inden for det givne område i realiteten bliver fjernet for den myndighed, der ligger inde med de fortrolige oplysninger, hvorfor det ikke vil komme på tale overhovedet at indbringe sådanne sager for domstolene.

På denne baggrund kan Advokatrådet ikke støtte forslaget til § 110 a, stk. 2.

Under alle omstændigheder burde overvejelserne om lempelse af PET's adgang til at indhente oplysninger fra andre myndigheder inden for terrorområdet afvente afklaring af PET's fremtidige arbejdsområde såvel som sikring af et effektivt tilsyn af PET's konkrete opdeling af sagerne i sager om terror og sager om organiseret kriminalitet.

Overvejelserne burde ligeledes afvente PET-udvalgets (Wendler Pedersen udvalgets) betænkning, der ifølge kommissoriet blandt andet vil omfatte nye og klare regler om PET's registrering af oplysninger og borgernes adgang til oplysninger om dem selv hos PET.

Forslaget til retsplejelovens § 783, stk. 2.

Telefonaflytning er et væsentligt indgreb i privatlivets fred, som kan være nødvendigt som led i efterforskning af kriminalitet af en vis grovhed. Men det må sikres, at de telefonnumre mv., der aflyttes, rent faktisk bliver brugt til at give meddelelser til eller fra en mistænkt.

Under den gældende ordning er det domstolene, der som uafhængig instans forud for aflytningen af hver enkelt telefon kontrollerer politiets oplysninger om, at en bestemt mistænkt benytter netop denne telefon.

Med forslaget kan domstolene inden for sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 træffe bestemmelse om, at en bestemt mistænkt kan aflyttes, hvorefter politiet så uden forudgående domstolskontrol kan iværksætte aflytning af de telefoner mv., som efter politiets antagelse bliver brugt til at give meddelelser til eller fra den mistænkte. Retten og den advokat, der skal varetage de berørte borgers



interesser i sagen, underrettes først om de aflyttede telefonnumre, når tidsrummet for aflytningen er udløbet.

At foretage koblingen mellem en bestemt mistænkt og et bestemt telefonnummer mv. er ikke nogen formsag. En mistænkt kan benytte sig af mange kommunikationsmidler, herunder også telefoner, der tilhører arbejdsgivere, familiemedlemmer mv. Aflytningen kan således komme til at berøre en bred kreds af personer, der for en dels vedkommende befinder sig i periferien af den mistænks omgangskreds.

Derfor er bestemmelserne bygget sådan op, at det ikke er tilstrækkeligt til at foretage en aflytning af en telefon, at en mistænkt i en alvorlig sag benytter telefonen, og at det må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen at aflytte den. Man skal endvidere for hver enkelt telefonnummers vedkommende overveje, om det efter aflytningens formål, sagens betydning og den krænkelse og den ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb at aflytte telefonen, jf. retsplejelovens § 782, stk. 1, (proportionalitetsprincippet).

Advokatrådet ville finde det mest passende fortsat at lade domstolene træffe afgørelse om aflytning af hvert enkelt telefonnummer mv. for at sikre en uafhængig kontrol af politiets vurderinger og en uafhængig afvejning af hensynene til at foretage aflytningen over for hensynet til f.eks. arbejdskollegaer, hvis samtaler ville blive aflyttet. På den måde kunne man endvidere fortsat sikre, at en advokat på forhånd havde mulighed for at udtale sig på vegne af de, der ville blive ramt af indgrebet.

Det bemærkes i øvrigt, at den foreslåede lovtekst kunne efterlade det indtryk, at proportionalitetsprincippet ikke vil være af betydning for politiets beslutning om aflytning af et bestemt telefonnummer. Således omtaler forslaget alene, at politiet efterfølgende skal underrette retten om de bestemte grunde, der var til at antage, at der fra de pågældende telefonnumre blev givet meddelelser til eller fra en mistænkt.

Forslaget til § 783, stk. 2, er blandt andet begrundet med, at den nuværende ordning kan medføre en meget væsentlig ressourcemæssig belastning af såvel politi som domstole, idet de mistænkte på grund af den teknologiske udvikling anvender stadig flere kommunikationsmidler og udskifter dem hyppigt.

Hertil skal Advokatrådet bemærke, at telefonaflytninger efter Advokatrådets opfattelse udgør et indgreb i privatlivets fred af en så væsentlig karakter, at bemærkningernes omtale af ressourcemæssige hensyn ikke burde kunne fjerne den forudgående domstolskontrol heraf.



Det er Advokatrådets opfattelse, af domstolene i dag løfter opgaven med at kontrollere aflytningerne forudgående på en hurtig og effektiv måde, som vil kunne styrkes yderligere med domstolsreformens forslag om koncentration af byretterne.

Dertil kommer, at forslaget alene omfatter aflytninger med tilknytning til overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13, som må antages at udgøre et relativt begrænset antal sager. Synspunktet om, at den nuværende ordning er for ressourcekrævende, burde efter Advokatrådets opfattelse ledsages af en opgørelse over, hvor mange kendelser domstolene i dag afsiger i sager om overtrædelse af de nævnte kapitler i straffeloven og i hvor mange af disse tilfælde, der afholdes retsmøder med fremmøde.

Endelig skal det bemærkes, at politiet allerede i dag har muligheden for at iværksætte en aflytning uden forudgående domstolskontrol, såfremt øjemedet ville forspildes, hvis man skulle afvente en retskendelse. I så fald sker domstolskontrollen efterfølgende, jf. § 783, stk. 3. Med denne generelle regel er der således taget tilstrækkeligt hensyn til, at det i helt særlige situationer kan være nødvendigt at iværksætte en telefonaflytning uden forudgående domstolskontrol.

Forslaget til § 791 a

Lovforslaget og bemærkningerne anvender gennemgående betegnelsen teleobservation for forslaget om, at politiet kan indhente oplysninger om lokalisering af en mobiltelefon.

Advokatrådet finder anledning til at påpege, at denne betegnelse ikke synes fuldstændig dækkende.

De gældende bestemmelser om observation i retsplejelovens § 791 a omhandler alle tilfælde, hvor politiet som ved almindelig skygning har kendskab til, hvor den mistænkte befinder sig, eller kendskab til en bestemt lokalitet, som bør observeres.

I forhold til de gældende bestemmelser om observation vil den væsentligste ændring således bestå i, at politiet får adgang til at lokalisere den mistænkte (for derefter at observere ham).

Indgrebet burde således betegnes "telelokalisering" eller lignende, for at klargøre forskellen til observation.

Endvidere bemærker Advokatrådet, at den foreslåede henvisning i § 791 a, stk. 8, til § 783 som anført i bemærkningerne vil medføre, at en kendelse om teleobservation ifølge lovudkastet kan gives på en bestemt person, hvorefter politiet i første omgang selv må vurdere, hvilke mobiltelefoner, der kan lokaliseres på baggrund af kendelsen.



Efter Advokatrådets opfattelse burde man ved introduktionen af et nyt redskab som "telelokalisering" under alle omstændigheder bibeholde domstolenes forudgående kontrol af sammenhængen mellem en bestemt mistænkt og en bestemt mobiltelefon, indtil man havde indhentet nærmere erfaringer om ordningen.

Forslagene vedrørende lov om forbud mod tv-overvågning

Overordnet set finder Advokatrådet anledning til at bemærke, at forslagene om henstilling og pålæg vedrørende tv-overvågning mest hensigtsmæssigt kunne have været behandlet af tv-overvågningsudvalget, som et naturligt led i udvalgets overvejelser om udvidelse af adgangen til tv-overvågning og samspillet mellem tv-overvågningsloven og persondataloven.

Endvidere kunne lovudkastets bemærkninger med fordel udbygges på dette punkt med henblik på det bedst mulige beslutningsgrundlag for Folketinget. Således savner Advokatrådet en omtale af sammenhængen mellem forslagene om tv-overvågning og forslaget til retsplejelovens § 110 a, stk. 2, om videregivelse af oplysninger til PET.

Konsekvensen af en sammenstilling af disse regler synes at være, at en politidirektør kan henstille til et hospital at installere tv-overvågning af f.eks. venturum, samt pålæg om opbevaring af optagelserne, hvorefter PET kan indhente tv-optagelserne fra hospitalet inden for rammerne af retsplejelovens § 110 a, stk. 2

Med venlig hilsen


Henrik Rothe