

ERHVERVSFLYVNINGENS SAMMENSLUTNING
Danish Aviation Association

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Jmt. modt.

23 MRS. 2006

Akt.nr. 79

22 marts 2006
J.nr. ES 06.044

Emne: Udkast til forslag til lov 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.).

Ref.: Justitsministeriets brev af 1. marts 2006, Strafferetskontoret, Helle Hübertz Krogsøe, Sagsnr. 2005-730-1246, Dok. HHM40258.

Sagen har givet os anledning til følgende bemærkninger:

Retsplejeloven § 791 c.

Man bør være klar over konsekvenserne ved forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation, da frekvenserne i mange tilfælde ligger nær de frekvenser, der benyttes af flyvekontrolltjenesten til kommunikation og navigation.

Lov om luftfart § 148 a.

2. linie foreslås ændret således:

”om passagerer og besætningsmedlemmer på deres og af dem chartrede luftfartøjer, der ankommer til eller afgår fra”

Stk. 3 Vi forventer, at de nærmere regler, der skal forhandles af Transport- og energiministeren med justitsministeren vil blive udsendt til offentlig høring, inden de sættes i kraft.

Bemærkninger til afsnit 7, Adgang til passageroplysninger.

Vi kan forstå, at politiet kunne ønske sig de oplysninger, der fremgår af siderne 83 og 84, og arkivering heraf. I betragtning af materialets store omfang baseret på det antal passagerer, der for eksempel passerer Københavns Lufthavn Kastrup i løbet af et år og den administration, der kræves af luftfartsselskaberne i den forbindelse, må vi mene, at de administrative og økonomiske anstrengelser for luftfarten ikke står i rimeligt forhold til et hermed forbedret resultat i bekæmpelsen af terrorisme.

De sikkerhedsforanstaltninger, der allerede er i kraft inden for luftfarten, skulle forhindre terrorister i at medtage de remedier, der skal til for at skabe ulykker i og omkring flyet, hvilket allerede gør luftfarten til et mindre søgt mål eller værktøj for terrorister, og det vil sandsynligvis resultere i, at et eventuelt kommende angreb sættes ind til anden side, hvor der ikke er truffet tilnærmelsesvis samme foranstaltninger, hvilket allerede har vist sig i praksis.

Med venlig hilsen


Otto Petersen

Justitsministeriet
Lovafdelingen

28 MRS. 2006

2005NR. 730-0246

Jesper Andersen

Fra: raadet@flightsafetycouncil.dk
Sendt: 20. marts 2006 14:55
Til: Justitsministeriet
Cc: cbp@technodata.dk
Emne: høring over udkast

80
Akt.nr. [handwritten signature]

Med reference til fremsendte mail om høring over udkast til lovforslag om "Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme" skal hermed meddeles at Rådet for Større Flyvesikkerhed ikke har nogen kommentarer.

Med venlig hilsen
Bjørn Birkholm Iversen
Generalsekretær

755/HNM

Justitsministeriet
Lovafdelingen

28 MRS. 2006
2005 NR. 730 - 0246

255/Kelle N-

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

OVERBRINGES

24. marts 2006

Høring vedrørende styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.

Danske Mediers Forum ønsker hermed at fremkomme med bemærkninger til Justitsministeriets udkast til forslag til lov 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.).

Danske Mediers Forum skal indledningsvis beklage, at sammenslutningen – trods tidligere henvendelse til ministeriet herom – ikke er blandt de hørte organisationer, da lovforslagene rummer elementer af klar betydning for mediernes virke.

Danske Mediers Forum har noteret, at lovforslaget er udarbejdet som led i implementeringen af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse, og at lovforslaget har tæt sammenhæng med det udkast til lovforslag om ændring af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, som for nylig blev sendt i høring af Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

Medierne finder det særdeles upraktisk, at de forskellige udkast til lovforslag ikke udsendes i én samlet høring, da lovforslagene alle har til formål at forbedre politiets og PET's muligheder for at forebygge, efterforske og bekæmpe terrorhandlinger og derfor bør vurderes samlet. Lovforslagene er således dels indbyrdes afhængige og giver dels anledning til de samme betragtninger om den rette balance mellem tiltag, der har til formål at styrke terrorberedskabet og beskyttelsen af den enkeltes retssikkerhed.

Ved at undlade at fremlægge én samlet pakke forringes offentlighedens, høringsparternes og ikke mindst Folketingets muligheder for at foretage en samlet vurdering af de mange tiltag i relation til terrorbekæmpelse.

Generelle bemærkninger vedrørende indsatsen for at bekæmpe terrorisme

I lyset af de seneste års terrorangreb har Danske Mediers Forum forståelse for, at der kan være behov for at fremme myndighedernes efterforskningsmuligheder og muligheder for at bekæmpe terrorisme. Danske Mediers Forum finder imidlertid ikke, at de mange forslag i regeringens handlingsplan, der nu ønskes implementeret gennem forskellige lovforslag, udgør den rette balance mellem ønsket om at sikre forbedrede muligheder for terrorbekæmpelse og nødvendigheden af at beskytte den enkelte borger mod uforholdsmæssige overgreb og krænkelse af privatlivets fred.

Justitsministeriet
Lovafdelingen

28 MRS. 2006
2005 NR. 730-0246

Hensynet til at sikre myndighederne de fornødne redskaber med henblik på forebyggelse og efterforskning af terrorisme har tidligere givet anledning til en række initiativer, herunder vedtagelsen af den såkaldte antiterrorpakke i maj 2002, der gav myndighederne en række ganske vide beføjelser, herunder retten til at få udleveret trafikdata om den enkelte borgers telefonopkald. Så vidt Danske Mediers Forum er orienteret, er der ikke fremlagt dokumentation for, at de nuværende antiterrorbestemmelser i dansk lovgivning ikke er tilstrækkelige, og det er derfor tankevækkende, at der nu alligevel ses at være behov for yderligere tiltag. Dette støttes i øvrigt af den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse, der i oktober 2005 udtalte: *"Der kan være anledning til at understrege, at antallet og rækkevidden af de fremlagte anbefalinger (vedr. tiltag der kan styrke indsatsen og beredskabet mod terror) ikke skal ses som udtryk for, at det danske samfunds nuværende beredskab og indsats over for terrorisme efter arbejdsgruppens vurdering er utilstrækkelig."*

Danske Mediers Forum ønsker i det følgende at pege på en række problematiske aspekter i lovforslaget, som – uanset formålet med reglerne – må anses for at være uforholdsmæssigt vidtgående, og som vil have en direkte, negativ indvirkning på danske mediers muligheder for at udføre deres samfundsmæssigt betydningsfulde opgaver på en effektiv og hensigtsmæssig måde.

Indgreb i meddelelshemmeligheden

Uanset at politiet i efterforskningsmæssig sammenhæng kan have gavn af at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden efter retsplejelovens kapitel 71, finder Danske Mediers Forum det magtpåliggende at bemærke, at samme indgreb udgør en betydelig fare for mediernes behov for at kunne beskytte deres kilder. Dette behov er ikke blot mediernes, men også det demokratiske samfunds, idet kildebeskyttelsen sikrer, at sager af væsentlig samfundsmæssig betydning finder vej til mediernes, når kilderne ikke behøver frygte at blive afsløret.

Der er derfor behov for, at det i retsplejelovens regler om indgreb i meddelelshemmeligheden fremhæves, at indgreb ikke må foretages, såfremt der derved vil fremkomme oplysninger om forhold, som den pågældende ville være udelukket fra eller fritaget for at afgive vidneforklaring om efter lovens § 172. En sådan henvisning findes da også allerede i retsplejelovens kapitel 73 og 74 om henholdsvis ransagning og om beslaglæggelse og edition.

Det er Danske Mediers Forums opfattelse, at kapitel 71 uden videre og uden ulempe for politiet kan tilrettes herefter, fx ved indsættelse af en henvisning til kildebeskyttelsesreglerne i § 782.

Teleobservation

Det departementale lovudkast indeholder forslag til nye bestemmelser i retsplejeloven om teleobservation, hvorefter politiet fra udbydere af telenet eller teletjenester på visse nærmere vilkår kan indhente lokaliseringsdata for en mobiltelefon, der antages at blive benyttet af en person, der er mistænkt for en lovovertrædelse, der kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover.

Uagtet, at forslaget efter sin ordlyd alene vedrører lokaliseringsoplysninger vedrørende mistænkte mobiltelefoner, finder Danske Mediers Forum anledning til at gentage sin alvorlige bekymring for den betydning, som teletjenesteudbydernes logningforpligtelse har for mediernes kildebeskyttelse. Herom henvises til Danske Mediers Forums høringssvar til Justitsministeriet af 13. maj 2004 (vedlagt). Hertil kommer, at den forudsatte logningsbekendtgørelse, som skal

fastsætte de nærmere regler om pligten til at registrere og opbevare teleoplysninger fortsat ikke er udstedt.

Forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation

Med lovforslaget ønskes en ny bestemmelse - § 791 c – indsat i retsplejeloven, hvormed politiet i særlige situationer og på grundlag af en retskendelse kan forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation i et område med henblik på at forhindre fx forestående terrorhandlinger.

Danske Mediers Forum har forståelse for, at det i særlige situationer kan være nødvendigt for politiet at forstyrre eller afbryde radio- og eller telekommunikation med henblik på at afværge en forestående terrorhandling. Under forudsætning af, at det klart fremgår under hvilke nærmere betingelser et sådant indgreb kan foretages, ønsker Medierne derfor ikke at modsætte sig indsættelsen af en sådan bestemmelse. Medierne har dog hæftet sig ved det forhold, at bestemmelsen ikke blot vil kunne anvendes i tilfælde, hvor der foreligger konkrete oplysninger om et terrorangreb, men også hvor der er tale om en begivenhed, som efter en generel vurdering kan indebære en markant øget risiko for terrorangreb eller lignende samt til forebyggelse af anden alvorlig kriminalitet. For så vidt angår henvisningen til anden alvorlig kriminalitet opfordrer Medierne til, at begrebet *fare for samfundsmæssige værdier* endvidere uddybes.

Det er ikke klart for Danske Mediers Forum, hvilket frekvenser, der i givet fald vil blive berørt af politiets forstyrrelser eller afbrydelser af kommunikationsvejene. Det skal imidlertid understreges, at sådanne indgreb kan indebære meget betydelig ulempe for medierne. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at et indgreb kan tænkes at berøre et område "med en radius af nogle hundrede meter". Foretages et sådant indgreb fx i det centrale København, vil en række nyhedsmediers redaktioner kunne tænkes at blive berørt, både ved afbrydelse af telekommunikation og reportageudstyr til skade for offentlighedens mulighed for at modtage informationer om væsentlige begivenheder.

Under henvisning til at afbrydelser af radio- og telekommunikation udgør et indgreb af betydelig praktisk og principiel rækkevidde, ikke mindst i forhold til mediernes journalistiske reportager, skal det indstilles, at der sker underretning til de medier, der klart vil blive berørt af indgrebet, fx fordi det må stå klart for politiet, at det pågældende medies radiofrekvens vil blive forstyrret eller afbrudt.

Endelig findes det i den forbindelse relevant at fremhæve betydningen af visse mediers beredskabsforpligtelser, der er fastsat i medfør af radio- og fjernsynslovens § 88. Et indgreb bør således ikke forringe mulighederne for overholdelse af de forpligtelser, der påhviler DR, TV 2/DANMARK og de regionale TV 2-virksomheder med hensyn til at udsende meddelelser af beredskabsmæssig betydning til befolkningen.

Danske Mediers Forum foreslår derfor, at politiet i forbindelse med anmodninger om rettens tilladelse til at foretage indgreb i medfør af retsplejelovens § 791 c forpligtes til at redegøre for, hvorledes beredskabsforpligtelserne er taget i betragtning ved den konkrete udformning af det påtænkte indgreb i radio- og telekommunikation.

Der henvises i øvrigt til Mediernes høringssvar til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling dateret 3. marts 2006.

TV-overvågning

I det departementale lovudkast foreslås det, at politiet skal kunne henstille til offentlige myndigheder samt private at foretage tv-overvågning under henvisning til, at øget tv-overvågning af offentligt tilgængelige steder alt andet lige vil kunne øge samfundets generelle muligheder for at forebygge terrorangreb.

Uanset at der er tale om en henstilling, der principielt ikke er bindende for modtageren af henstillingen, og uanset at denne alene kan gives inden for rammerne af gældende lovgivning, er Medierne betænkelige ved forslaget. Det fremgår nemlig af lovforslagets bemærkninger, at det forventes, at offentlige myndigheder i praksis efterkommer politiets henstilling, og at henstillingen, der ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, ikke vil kunne påklages, såfremt myndigheden ikke ønsker at iværksætte den angivne tv-overvågning. Medierne har endvidere lagt vægt på, at bestemmelsen ikke begrænses til forebyggelse og efterforskning af terrorhandlinger, men tillige tænkes anvendt til forebyggelse af anden alvorlig kriminalitet, uden at det i øvrigt – hverken i lovtæksten eller bemærkningerne – præciseres, hvilke former for kriminalitet, der er tale om.

Danske Mediers Forum kan acceptere, at der af hensyn til trafiksikkerhed og passagertryghed i et vist omfang foretages tv-overvågning af centrale trafikknudepunkter og af den offentlige transport. Medierne finder det imidlertid ikke godtgjort, at der er et behov for at iværksætte yderligere overvågning af offentlige pladser, hvor borgerne må kunne forvente at kunne færdes, uden at deres mindste bevægelser registreres for det tilfælde, at disse måske, måske ikke kan lede politiet på sporet af potentielle terrorister eller planlagte terrorhandlinger. En sådan øget overvågning kan endvidere få alvorlige konsekvenser for journalistens mulighed for at beskytte sine kilder, da øget tv-overvågning af offentlige pladser m.m. vil kunne afdække journalistens færden og kontakt med anonyme kilder, og derved afsløre kildernes identitet.

Adgang til passageroplysninger

Danske Mediers Forum har med bekymring noteret, at der stilles forslag om at give Politiets Efterretningstjeneste adgang til passageroplysninger uden retskendelse. Luftfartsselskaber vil ifølge forslaget være forpligtet til at udlevere såvel historiske som aktuelle passageroplysninger til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, der udover terrorisme paragraffen (§ 114 mfl.) og alvorlige forbrydelser mod statens sikkerhed og statsforfatningen også omfatter mindre alvorlige forbrydelser. Luftfartsselskaber vil ligesom teleudbyderne være forpligtet til at opbevare disse oplysninger i 1 år. Det er i den forbindelse uklart, hvorvidt pligten samt den angivne opbevaringstid følger af EU-lovgivning eller alene er inspireret af den tilsvarende logningsforpligtelse i telelovgivningen.

Medierne finder det tankevækkende, at personlige oplysninger om den enkeltes identitet, rejsedestination, eventuelle rejseledsager samt andre private oplysninger skal kunne udleveres til PET uden retskendelse blot fordi myndigheden ønsker en hurtigere og mere effektiv adgang til disse oplysninger. At oplysninger skal kunne forlanges udleveret, selvom PET ikke har en konkret mistanke om, at en person med terror-forbindelser er på flyet, men blot ønsker at foretage en rutinemæssig overvågning af udvalgte ruter, er imidlertid en klar indikation af, at der er tale om en uforholdsmæssig myndighedsbeføjelse, der ikke står mål med formålet, men som til gengæld medfører en betydelig svækkelse af den enkeltes retssikkerhed. Ligesom forslaget om øget tv-overvågning vil dette forslag også have alvorlige konsekvenser for kildebeskyttelsen og pressefriheden, idet passageroplysninger vil kunne afsløre journalistens redaktionelle dispositioner og færden.

Det er Danske Mediers Forums opfattelse, at den foreslåede adgang til udlevering af passageroplysninger uden retskendelse må betragtes som en efterforskningsmæssig bekvemmelighed, der ikke hører til i en retsstat, og som ikke tager behørigt hensyn til den enkeltes ret til privatliv samt kildebeskyttelsesreglerne, men som til gengæld udgør en alvorlig trussel mod retssikkerheden og en begrænsning af ytringsfriheden i og med, at journalistens muligheder for at beskytte sine kilder og redaktionelle dispositioner undermineres.

Såfremt de pågældende oplysninger er afgørende for myndighedernes forebyggelse og efterforskning af terrorhandlinger, må myndighederne derfor henvises til – ligesom i dag – at indhente oplysningerne i medfør af retsplejelovens regler om edition. Medierne skal i den forbindelse påpege, at der ikke er fremlagt dokumentation for, at myndighederne ikke kan få de nødvendige oplysninger via domstolene, men alene at man ønsker en nemmere og hurtigere adgang til de pågældende oplysninger.

Danske Mediers Forum står naturligvis til rådighed, såfremt disse bemærkninger ønskes uddybet. Henvendelse herom kan rettes til underskriverne af dette brev eller til konsulent, cand. jur. Christina Moshøj på telefon 3397 4000 eller email cm@danskedagblade.dk.

Med venlig hilsen

Danske Mediers Forum



Ebbe Dal
Adm. direktør, DDF



Christian Kierkegaard
Direktør, Dansk Fagpresse

Justitsministeriet
Civil- og Politiafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

13. maj 2004

Høring vedr. udkast til bekendtgørelse og vejledning om telenet- og teletjenesteudbydere registrerings og opbevaring af oplysninger om teletrafik m.v.

Danske Mediers Forum har med tak modtaget Justitsministeriets udkast til "bekendtgørelse og vejledning om telenet- og teletjenesteudbydere registrerings og opbevaring af oplysninger om teletrafik samt praktiske bistand til politiet i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden" til udtalelse.

Formålet med bekendtgørelsen er at sikre, at oplysninger om teletrafik i nødvendigt omfang vil være tilgængelige til brug for efterforskning og retsforfølgning af alvorlige straffesager, hvor indgreb i meddelelshemmeligheden kan komme på tale, herunder som led i indsatsen mod international terrorisme. Bekendtgørelsen stiller i den forbindelse en række krav til registrering og opbevaring af oplysninger om brugere af teletjenester.

Danske Mediers Forum kan indledningsvis tilslutte sig, at der i kølvandet på de seneste års terrorhandlinger kan være behov for at tage nogle forholdsregler mod terrorisme med henblik på at fremme efterforskningsmuligheder og forebyggelse. Disse forholdsregler skal dog afspejle en balanceret afvejning mellem hensynet til efterforskning af forbrydelser og den fornødne beskyttelse af privatlivets fred. Reglerne må endvidere udvikles i takt med ændringer i trusselbilledet og fremkomsten af nye kommunikationsformer, og må ikke - utilsigtet eller ej - begrænse mediernes muligheder for at varetage deres samfundsopgave.

Danske Mediers Forum skal derfor modsætte sig de stærkt problematiske aspekter i bekendtgørelsen som - uanset formålet med reglerne - må anses som uforholdsmæssigt vidtgående, og som vil udøve en væsentlig indflydelse på danske mediers vilkår for at udøve deres virksomhed. Sammenslutningen har særligt hæftet sig ved følgende:

- Omfanget af logningsforpligtelsen
- Manglende inddragelse af kildebeskyttelsesreglerne
- Risikoen for økonomiske konsekvenser
- At regelsættet er let at omgå

28 MRS. 2006

Omfanget af logningsforpligtelsen

Justitsministeriet
Lovafdelingen

2005 NR. 730-0246

Det fremgår af udkastet til bekendtgørelsen, at den fremtidige logningsforpligtelse ikke alene vil pålægge teleudbydere en pligt til at undlade at slette eksisterende trafikdata i et år, men tillige vil indføre en pligt til at registrere og opbevare trafikdata udover hvad der i dag registreres til brug for teleudbydere

kundedebering. Der er således reelt tale om en overvågningspligt i og med at teleudbydere forpligtes til – på politiets vegne - at registrere det elektroniske spor, som en bruger efterlader sig. Denne overvågningspligt er endnu mere vidtgående i relation til mobiltelefoner, hvor udbydere forpligtes til at registrere og opbevare lokaliseringsskema, dvs. oplysninger om brugerens geografiske position under det pågældende opkald.

Danske Mediers Forum skal på det skarpeste tage afstand fra forslaget om at indføre en så vidtgående logningsforpligtelse, der for mediernes vedkommende i yderste konsekvens vil betyde, at politiet vil kunne afdække journalistens færden i marken, herunder hans eventuelle kontakt med anonyme kilder.

Af retssikkerhedsmæssige årsager og med henvisning til at der hersker en del uklarhed i relation til omfanget af den påbudte logningsforpligtelse samt til hvem der reelt er omfattet af logningsforpligtelsen, finder Danske Mediers Forum i øvrigt, at den nærmere præcisering af logningsforpligtelsen, herunder de specifikke datakrav, bør fremgå af selve lovtæksten og ikke blot fastsættes administrativt i bekendtgørelse og/eller vejledning.

Manglende inddragelse af kildebeskyttelsesreglen

I forbindelse med vedtagelsen af terrorpakken blev der fra flere sider – herunder fra medierne – gjort opmærksom på de oplagte problemer, som den påbudte logningsforpligtelse udgør for kildebeskyttelsen.

At medierne kan beskytte deres kilder er af afgørende betydning for offentligheden og derved demokratiet. For at den nødvendige information om sager af samfundsmæssig betydning kan tilgå offentligheden, er det bl.a. vigtigt at der er mulighed for, at en person kan optræde anonymt i medierne, og at medierne har mulighed for at beskytte denne. I modsat fald er der en risiko for at væsentlig information ikke kommer til offentlighedens kendskab, og at kilderne tørrer ud. Det er derfor Sammenslutningens principielle opfattelse, at registrering og opbevaring af trafikdata til og fra medierne bør undtages bekendtgørelsen, da dette ellers kan få alvorlige konsekvenser for pressefriheden.

Danske Mediers Forum finder det i øvrigt betænkeligt, at hverken bekendtgørelsen eller vejledningen inddrager kildebeskyttelsesreglerne, idet teleoplysninger (trafikdata) netop er egnet til at fastslå identiteten af den person/kilde, som journalisten har talt med, og som journalisten, der er tilknyttet et massemedie omfattet af medieansvarsloven ifølge retsplejelovens § 172 (som udgangspunkt) ikke er forpligtet til at afgive vidneforklaring om.

Sammenslutningen skal i den forbindelse understrege, at det i de konkrete tilfælde, hvor politiet ønsker oplysninger om kommunikation mellem et medie og dens kontakter, er imperativt, at mediet får lejlighed til at udtale sig, og at det sikres, at de meget væsentlige kildebeskyttelsesregler inddrages i rettens overvejelser om, hvorvidt indgreb i meddelelshemmeligheden kan ske. Danske Mediers Forum skal i den forbindelse stærkt anbefale, at der i retsplejelovens kapitel 71 indføres en direkte henvisning til hensynet til kildebeskyttelse. Sammenslutningen er i den forbindelse opmærksom på, at den manglende henvisning muligvis skyldes betingelsen i rpl § 781, stk. 1, nr. 3, men finder det afgørende, at hensynet til kildebeskyttelsen – i lighed med bestemmelserne om beslaglæggelse og edition – fremhæves

Risiko for økonomiske konsekvenser

Danske Mediers Forum finder det problematisk, at bekendtgørelsen foruden traditionel televirksomhed også eksplicit omfatter chat-tjenester. Bekendtgørelsen får dermed direkte virkning for medievirksomheder, der gør brug af chatteknologien som en del af deres redaktionelle koncept. Visse internetprogramformer, der sigter til øget inddragelse af brugerne, får qua logningskravet pålagt øgede produktionsomkostninger.

Det ses som særligt problematisk i og med at chat-tjenester efter almindeligt anerkendte definitioner i telelovgivningen ikke er teletjenester. Dette rejser endvidere spørgsmålet om andre internetbaserede ydelser også kan omfattes uden lovændring – for eksempel telefoni over internettet (VoIP), instant messaging, debatfora samt publicering af indhold på hjemmesider.

En sådan udvidelse af de aktiviteter, som reguleringen omhandler, vil imidlertid i endnu større omfang påvirke vilkårene for produktion og tilvejebringelse af indhold på internettet.

Regelsættet er let at omgå

Bekendtgørelsen opererer med en række undtagelsessituationer, som bekendtgørelsen ikke finder anvendelse på. Både undtagelser i forhold til hvilke udbydere, der er omfattet af regelsættet og undtagelser i forhold til hvilke typer af aktiviteter, der er omfattet. For eksempel er chat-tjenester på nettet eksplicit omfattet, mens instant messaging ikke er det.

Under henvisning til undtagelserne og til det forhold, at man ved en bevidst brug af andre kommunikationsmidler/aktiviteter vil kunne undgå registrering og derved omgå regelsættet, må effekten af de foreslåede regler stærkt betvivles.

Behov for udredningsarbejde

Danske Mediers Forum er bekendt med, at Telekommunikationsindustrien i Danmark har fremsat et forslag, hvormed der indføres en "stand-still", hvor bekendtgørelsen i første omfang alene kræver en opbevarelse af de trafikdata, som allerede registreres. Telekommunikationsindustrien foreslår samtidig, at der iværksættes et udredningsarbejde mellem de relevante myndigheder og de brancher, der berøres af de foreslåede regler.

Idet ikke kun telekommunikationsindustrien, men også mediebranchen er stærkt berørt af den foreliggende bekendtgørelsestekst, tilslutter Danske Mediers Forum sig Telekommunikationsindustriens ovennævnte forslag. Sammenslutningen deltager meget gerne i udredningsarbejdet.

Danske Mediers Forum står naturligvis til rådighed med uddybning af disse synspunkter. Henvendelse herom kan rettes til underskriverne af nærværende henvendelse eller til konsulent, cand. jur. Christina Moshøj, tlf. 33 97 40 00 eller e-mail cm@danskedagblade.dk.

Med venlig hilsen

Danske Mediers Forum

Jon Lund
Direktør, FDIM

Ebbe Dal
Adm. dir., DDF

Jmt. modt.

21 MRS. 2006

Shroffer

Akt.nr. 83

Foreningen Oprør
c/o Blågårdens Medborgerhus
Blågårds Plads 3
2200 København N
18. marts 2006

745/ Høvel

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Høringssvar vedr. Forslag til lov om ændring af retsplejeloven, lov om forbud mod tv-overvågning m.v. og lov om luftfart

Foreningen Oprør ønsker hermed uopfordret at kommentere det Forslag til Lov om ændring af retsplejeloven, lov om forbud mod tv-overvågning m.v. og lov om luftfart, der er udsendt til høring. I denne kommentar har vi valgt at fremhæve de elementer, der forekommer os mest vidtgående og betænkelige.

Lovforslaget sigter primært på at lette forebyggelsen og efterforskningen af handlinger og aktiviteter, der af politiet defineres som terroristiske.

Væsentligt for forslagsstillerne er ønsket om, at forslaget kan medvirke til at spare tid og ressourcer for politiet og domstolene. Prisen herfor er en stigning i andelen af hemmelige procedurer i retsplejen. Det er netop sådanne hemmelige procedurer, der kendetegner de før-demokratiske retstilstande, som den demokratiske retsstat er opstået i opgør med.

Fremover ryddes de hindringer af vejen, der hidtil formelt har hæmmet politiet i forebyggelsen af terroristiske anslag mod det danske samfund, Hindringer, der ifølge forslaget, også modvirker en effektiv efterforskning af sådanne anslag.

At der endnu ikke har fundet terroristiske anslag sted, ses ikke at have påvirket Justitsministeriet. Forslaget fremsættes uden, at det sagligt er blevet konstateret, om de senere års stramninger i lovgivningen har virket, og om der er behov for yderligere stramninger. I oktober 2005 udtalte den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse, at det danske samfunds nuværende indsats og beredskab over for terrorisme ikke kan anses for utilstrækkeligt.

Forslaget lanceres som værende af forebyggende art, men det er væsentligt at fastholde, at forebyggelse sjældent er verificerbar. Forebyggede handlinger er netop handlinger, der ikke finder sted. I forebyggelsens navn synes forslaget blot yderligere at ville bidrage til det frygtens klima, som der synes at være en politisk interesse i at opretholde og skærpe yderligere. I denne interesse ofres den retssikkerhed, der er retsstatens vigtigste landvinding.

Lovforslaget udstyrer politiet med omfattende beføjelser til uden retskendelse at gribe ind i kommunikationen (breve, tele, IT mv.) mellem borgere. Normalt skal der forinden indhentes en retskendelse, dog ikke såfremt formålet dermed forspildes. Ifølge retsplejeloven skal politiet indhente en retskendelse inden 24 timer, efter indgrebet har fundet sted. Denne mulighed overføres nu til IT-teknologierne, og da disses anvendelsesmuligheder er ganske mangfoldige, indebærer forslaget derfor en betydelig udvidelse af politiets muligheder for at trænge dybere ind i borgernes privatliv, end man hidtil har haft mulighed for.

I dag skal politiet således indhente retskendelse for hvert enkelt kommunikationsmiddel, men med den "flerhed af kommunikationsmidler", en person råder over, kan kendelsen nu omfatte selve personen og dennes omgangskreds. Forslaget legitimerer en langt mere vidtgående overvågning

Justitsministeriet
Lovafdelingen

28 MRS. 2006
2005 NR. 730-0246

af befolkningen, end det hidtil har været muligt. Når den tekniske mulighed herfor er til stede, vil denne mulighed uvægerligt blive udnyttet. I realiteten vil politiet fremover kunne handle uden retskendelse. Og selvom en retskendelse efterfølgende skal indhentes, er dette en ren formalitet. At indgreb, der efter rettens opfattelse *ikke* burde have fundet sted, skal indberettes til Justitsministeriet, udgør ikke en tilstrækkelig retssikkerhed for borgerne. Lovforslaget fortæller intet om, hvilke skridt ministeriet i givet fald vil tage, og må derfor i bedste fald betegnes som indholdsløst.

Endvidere giver lovforslaget efterretningstjenesterne udstrakt mulighed for at udveksle personoplysninger uden vurdering af hverken af ønsket om sådanne oplysninger eller af de enkelte oplysningers karakter. Ligeledes pålægges andre instanser som flyselskaber, rejsebureauer/arrangører at stille alle persondata til rådighed for politiet, der heller ikke her skal begrunde sit ønske herom. Også her er der tale om en for vidtgående forholdsregel i lighed med den øvrige terrorlovgivnings forhold til både EU's og FN's rammeafgørelser og retningslinjer. Det skræmmende perspektiv er en strøm af oplysninger om borgernes liv, der uden retskendelse tilflyder politiet. Den skepsis og kontrol, der kendetegner en demokratisk retsstats forhold til politimyndigheden, undermineres helt.

Lovforslaget forholder sig kun overfladisk til mistænktets retssikkerhed. Forsvareren skal informeres om de kendelser, politiet indhenter, men samtidig anbefaler arbejdsgruppen, "at retten efter anmodning fra politiet kan bestemme, at reglerne om forsvarerens og sigtedes ret til aktindsigt fraviges, hvis det er påkrævet af hensyn til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder". Retssikkerheden for borgere, der er sigtet eller anklaget af en statslig myndighed, er en for væsentlig bestanddel i en demokratisk retsstat til at blive fraveget på et sådant grundlag.

Afslutningsvis vil Foreningen Oprør fremhæve, at forslaget bevirker en væsentlig tilsidesættelse af domstole og retskendelser, der i sig selv vil bevirke en indskrænkning af offentlighedsprincippet, af den demokratiske indsigt og kontrol, som en retsstat bør hvile på. Hermed undermineres tilkæmpede civile rettigheder, ikke mindst ytringsfriheden og pressefriheden, der må hvile på et højt informationsniveau om myndigheders handlinger. I sin egen selvforståelse er den danske stat fortsat en demokratisk retsstat, men denne selvforståelse synes i lyset af de offentliggjorte forslag at være under farlig forvandling.

Hvis et samfund vælger et vidtgående sikkerhedshensyn frem for den udvidelse af de demokratiske rettigheder, der alene kan løse både globale og interne konflikter, vil dette sikkerhedshensyn før eller senere vende sig mod samfundet og de rettigheder, der hidtil har kendetegnet det. I et sådant samfund vil netop ingen til syvende og sidst kunne vide sig sikker. De fremsendte lovforslag er udtryk for en sådan tendens og bør af samme grund afvises.

Med venlig hilsen



Arne Lund Patrick Mac Manus Jens Peter Houe
Foreningen Oprør

Kopi af eventuel henvendelse bedes også tilsendt Patrick Mac Manus, Oliversvej 7, 2605 Brøndby.
Telefon: 22 45 41 78



**amnesty
international**

Jmt. modt.
2 8 MRS. 2006

Akt.nr. 84
Dansk Afdeling
Gammeltorv 8, 5. sal
1457 København E

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Strafferetskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tlf: 33 45 65 65
Fax: 33 45 65 66
E-mail: amnesty@amnesty.dk
Web: www.amnesty.dk
Giro: 4079479

København, den 24. marts 2006

Vedrørende udkast til lovforslag om ændring af retsplejeloven, lov om forbud mod tv-overvågning m.v. og lov om luftfart. (J.nr. 2005-730-0246)

I udkast af 1. marts 2006 har regeringen fremsat forslag til lovændringer, som vil give politiets efterretningstjeneste udvidede beføjelser til efterforsknings- og overvågningsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af en række lovovertrædelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13.

Udkastet giver primært anledning til principielle bemærkninger om forslaget som helhed, men også til konkrete bemærkninger til de enkelte bestemmelser.

Generelle bemærkninger

Med lovforslaget vil regeringen give politiet (politiets efterretningstjeneste – herefter benævnt PET) en række yderligere efterforsknings- og overvågningsmæssige beføjelser i kampen mod terror og som konsekvens heraf svække den retlige beskyttelse af borgernes privatliv, herunder personlige og private oplysninger om dem.

Lovforslaget rejser efter Amnestys opfattelse to grundlæggende spørgsmål.

Behov for yderligere beføjelser til PET

For det første savner man angivelser af, at der er et dokumenteret, reelt behov for yderligere beføjelser til PET. Efter Amnestys opfattelse bør forslag om udvidede beføjelser – og lettere adgang – for PET (og indirekte FET) til at overvåge borgerne eller indhente fortrolige eller personfølsomme oplysninger om borgerne være ledsaget af klar dokumentation for, at de gældende regler ikke længere er tilstrækkelige.

Da "terror-pakken" fra 2002 blev vedtaget, skulle den angiveligt forsyne de danske myndigheder, herunder politiets efterretningstjeneste, med det fornødne beredskab til at imødegå terrorisme. I det foreliggende udkast til lovforslag anføres gentagne gange, at politiet – eller PET – skal have "de nødvendige redskaber" til at forebygge, afværge eller efterforske terrorisme. Det fremgår derimod ikke, hvorfor de beføjelser, som politiet fik i 2002, alligevel ikke er tilstrækkelige.

2 8 MRS. 2006

Justitsministeriet
Lovafdelingen

20 05 NR. 730-0246

Der savnes en udtrykkelig angivelse af, hvorfor PET's nuværende muligheder for at efterforske eller overvåge borgerne ikke længere er tilstrækkelige. Der savnes ikke mindst angivelse af, hvorfor de retssikkerhedsgarantier – til beskyttelse af borgernes ret til privatliv - som hidtil har været anset som nødvendige og passende, ikke længere er nødvendige eller passende. Den brede henvisning i lovforslagets bemærkninger til den tværministerielle arbejdsgruppes vidtgående forslag i "Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror" af 3. november 2005 – om 49 forskellige muligheder for at øge overvågningen af borgerne - løfter efter Amnestys opfattelse ikke denne bevisbyrde.

Uden en angivelse af de konkrete hensyn, som har nødvendiggjort yderligere beføjelser til PET – og en svækkelse af kontrollen med adgangen til oplysninger om borgerne – må man efter Amnestys opfattelse principielt være skeptisk over for forslag om at give PET yderligere beføjelser til at overvåge borgernes privatliv.

Vedrørende afgrænsning af de relevante lovovertrædelser.

I forbindelse med "terrorpakken" fra 2002 blev det daværende lovforslag kritiseret for at mangle en præcis afgrænsning af gerningsindholdet i terrorisme-bestemmelsen, jf. nu straffelovens § 114, herunder at en lang række meget forskelligartede delikter havde samme strafferamme, nemlig fængsel op til livstid.

Det blev videre kritiseret, at bestemmelserne i straffelovens § 114a, om kriminalisering af enhver form for direkte eller indirekte økonomisk støtte til organisationer, som har terrorformål (eller både humanitære og terrorformål), og § 114b, den udvidede medvirkensregel om medvirken ved tilskyndelse, råd eller dåd til terrorisme efter § 114 eller indirekte eller direkte økonomisk støtte efter § 114a – populært kaldt "medvirken til medvirken" – var for upræcist afgrænset, for vanskelige at forudsige anvendelsen af.

Det blev især hævdet, at man kunne frygte, at bestemmelserne ville blive brugt som løftestang til indføre meget vide og ubestemte, skønsmæssige beføjelser til at foretage dispositioner af meget væsentlig og indgribende karakter for den enkelte borger.

Denne bekymring viser sig efter Amnestys opfattelse nu berettiget. Nærværende udkasts forslag til yderligere beføjelser til PET (og indirekte FET), og til svækkelser af den retlige beskyttelse af borgernes privatliv, henviser ikke til de enkelte bestemmelser eller stiller krav om en nærmere grovhed af den lovovertrædelse, som der er mistanke om, men indeholder alene en bred henvisning til "lovovertrædelser efter straffelovens kap. 12 og 13" – eller krav om en strafferamme på 1 år og 6 måneders fængsel (teleobservation) - hvorved man også omfatter andre lovovertrædelser end terror eller terror-relaterede handlinger efter straffelovens § 114-114b.

Der er altså ikke tale om, at de foranstaltninger, som politiet efter forslaget fremover skal kunne iværksætte (eller iværksætte uden videre) alene retter sig mod personer, hvor der er en vis, konkret mistanke om nærmere bestemt "terrorvirksomhed". Forslaget omhandler en væsentligt bredere vifte af lovovertrædelser, som også omfatter forhold, der ikke tidligere har nødvendiggjort udvidede beføjelser til politiet. Efter Amnestys opfattelse kunne man frygte, at nærværende forslag er begyndelsen på en glidebane, hvor politiet med tiden får en række yderligere beføjelser med mere og mere generelt holdte henvisninger til ønsket om effektiv kriminalitetsbekæmpelse.

Som eksempel på en sådan udglidning finder Amnesty anledning til at nævne den ændring af straffelovens § 306, om juridiske personers strafansvar for lovovertrædelser begået af en eller flere enkeltpersoner, som var en del af terror-pakken i 2002. Det fremgår af bemærkningerne til L 35 af 13. december 2001, (terror-pakken), at ændringen af straffelovens § 306 skete for at gennemføre FN's terrorfinansieringskonventionens artikel 5. Terrorfinansieringskonventionens artikel 5 pålægger

de kontraherende stater, at indrette deres lovgivning således, at juridiske personer kan gøres ansvarlige for handlinger omfattet af konventionens artikel 2. Artikel 2 beskriver en "forbrydelse" i konventionens forstand, som forsætlig tilvejebringelse eller indsamling af midler i den hensigt, eller med viden om, at midlerne skal anvendes til udføre en række (i bilag) nærmere beskrevne terroristiske eller terror-relaterede handlinger.

Efter ændringen af straffelovens § 306 er bestemmelsen anvendt til at idømme miljøorganisationen Greenpeace en bøde på 50.000 kr. som straf for, at en gruppe medlemmer af organisationen trængte ind i DLG's bygning (Dansk Landbrug- og Grovvarereselskab) på Vesterbrogade og hængte et banner ned fra bygningens tag, som opfordrede til boykot af genmodificerede fødevarer med teksten "Nej til GMO SVIN". De enkelte deltagere blev i sagens natur også hver især idømt en bøde for deres aktiviteter.

Uanset hvad man i øvrigt måtte mene om Greenpeace's miljøpolitiske aktivisme, kan det ikke betegnes som terrorisme. Det ser altså ud til, at en ændring af straffeloven, som blev indført med klar henvisning til kampen mod terror(-finansiering), i første omgang er blevet brugt til at bekæmpe noget, som ikke har med terrorisme at gøre – endsige kan betegnes som en alvorlig samfundsskadelig handling.

II. Konkrete bemærkninger

Ad forslaget til ny § 110a i retsplejeloven.

Efter forslag til ny § 110, stk. 2, skal Politiets Efterretningstjeneste kunne indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, hvis efterretningstjenesten skønner, at oplysningerne kan have betydning for arbejdet med at forebygge og efterforske overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Efter forslag til § 110a, stk. 1, foreslås det videre, at Politiets Efterretningstjeneste skal kunne videregive de således indhentede oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste

Forslaget til ny § 110a, stk. 2, indebærer en ophævelse af beskyttelsen af rent private oplysninger om borgerne efter forvaltningslovens § 28, stk. 1. Efter denne bestemmelse kan videregivelse alene ske, hvis det sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, eller videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

På tilsvarende vis ophæves beskyttelsen af "andre fortrolige oplysninger" efter forvaltningslovens § 28, stk. 3, hvorefter videregivelse af de fortrolige oplysninger alene kan ske, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

Det foreslås videre, at man opgiver den beskyttelse, som ligger i datalovens regler, hvor videregivelse af personlige oplysninger kræver, at videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, som klart overstiger hensynet til de interesser, som begrunder hemmeligholdelse.

Fremover er det eneste krav, der kan stilles ved PET's anmodning om fortrolige personoplysninger fra andre myndigheder, at PET *selv* vurderer, at oplysningerne *kan have betydning for* varetagelsen af tjenestens opgaver i forbindelse med forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Efter Amnesty's opfattelse er kriteriet "kan have betydning" tilnærmelsesvis tomt, og det indebærer ikke nogen reel beskyttelse af de fortrolige eller rent private oplysninger. Amnesty savner en rimelig angivelse af, hvorfor PET's arbejde ikke længere kan forenes med kravet om en saglig, konkret begrundelse for et eventuelt ønske om adgang til andre myndigheders fortrolige oplysninger.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, side 20, at den tværministerielle arbejdsgruppe har anført, at "videregivelse af oplysninger efter arbejdsgruppens opfattelse vanskeliggøres af den konkrete skønsmæssige vurdering, der i hvert enkelt tilfælde skal foretages i forbindelse med videregivelse af personoplysninger." Amnesty er ikke enig i denne opfattelse. Amnesty finder, at det netop er hensigten med de nuværende regler - at de skal forhindre vilkårlig, bredspektret indsamling af personlige oplysninger, som ikke er begrundet i konkret mistanker om kriminelle forhold. Efter Amnesty's opfattelse er der ikke anført noget i bemærkningerne, som overbeviser om, at det ikke også fremover vil være det bedste værn af borgernes retssikkerhed, at PET også fremover skal angive den konkrete interesse, tjenesten har i nogle givne oplysninger om en borger.

Amnesty vil derfor fraråde, at man vedtager den foreslåede model, hvorefter de myndigheder, som modtager en anmodning om videregivelse af personlige/fortrolige oplysninger fra PET, (ifølge bemærkningerne) ikke længere skal foretage nogen selvstændig vurdering af, om videregivelsen er tilstrækkeligt konkret begrundet i de fornødne samfundsmæssige interesser, men helt og holdent forlade sig på PET's tilkendegivelse af, at oplysningerne kan have betydning for PET's arbejde i forhold til straffelovens kapitel 12 og 13.

Amnesty skal videre anføre, at det må vække bekymring, at den foreslåede bestemmelse efter bemærkningerne side 28, omhandler "tjenestens samlede opgaver, således som de er gengivet i nuværende og kommende retningslinjer mv. for tjenestens virksomhed."

Det anføres således i bemærkningerne side 28: "Bestemmelsen vil således kunne anvendes dels i relation til tjenestens egentlige antiterrorvirksomhed mv., dels i relation til *andre opgaver i tjenesten* (vores udhævning), herunder de opgaver vedrørende den alvorligste organiserede kriminalitet, som tjenesten vil overtage fra Rigspolitichefens Nationale Efterforskningsstøttecenter, jf. anbefaling nr. 5 i rapporten om det danske samfunds indsats og beredskab mod terror."

Lovforslaget vil med andre ord indføre nye beføjelser til PET, med henvisning til antiterrorarbejdet, men give mulighed for at lade de nye beføjelser anvende til andre opgaver også. De bekymringer, som kritikere angav i 2002 om, at terrorlovgivningen og -beredskabet måtte frygtes at blive anvendt som løftestang til indskrænkninger i borgernes retssikkerhed, kunne herefter se ud til at være berettigede.

Om videregivelse af oplysninger mellem PET og FET.

Efter Amnesty's opfattelse forstærkes betænkelighederne ved den næsten vilkårlige adgang efter forslag til § 110 a, stk. 2, for PET til at indhente personlige/fortrolige oplysninger fra andre myndigheder, når der henses til den adgang, som regeringen efter forslaget til retsplejelovens § 110a, stk. 1, vil give PET til at videregive oplysninger til FET. Også her er det eneste krav, at det skønnes, at oplysningerne vil kunne have betydning for tjenesternes arbejde. (Det oplyses i bemærkningerne, at der vil blive fremsat en forslag til lovændring, som vil give FET en tilsvarende adgang til at videregive personlige/fortrolige oplysninger til PET).

I bemærkningerne, side 26, udtrykkes den meget lempelige adgang således: "Bestemmelsen i § 110 a vil gøre det muligt for Politiets Efterretningstjeneste at videregive oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste samt indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, uden at der i

hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til de enkelte oplysninger.”

Efter Amnestys opfattelse er det væsentligste ved § 110a, at det bliver muligt for Politiets Efterretningstjeneste at indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder og videregive dem til Forsvarets Efterretningstjeneste, uden at der i hvert enkelte tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til de enkelte oplysninger.

Ud fra hensyn til retssikkerheden for borgere her i landet ville det have været ønskeligt, om lovforslagets bemærkninger havde redegjort for, hvad man i givet fald forestiller sig, at de pågældende oplysninger kan eller skal bruges til. Det ville have været på sin plads, om det havde fremgået udtrykkeligt, om bestemmelsen reelt betyder, at PET kan indhente oplysninger af personlig/privat/fortrolig karakter om borgere her i landet, give dem videre til FET, som så på sin side kan give dem videre til sine samarbejdspartnere i andre lande, hvor vi ikke har kontrol med, hvad oplysningerne bliver brugt til, herunder om de gives videre til efterretningstjenester i ikke-demokratiske lande - som led i den globale kamp mod terror.

Amnesty skal anbefale, at denne del af forslaget forkastes, at den nuværende regulering af udveksling af mellem myndighederne af personlige oplysninger om borgerne bevares.

Ad forslag til ny § 783, stk. 2, i retsplejeloven.

Efter forslaget skal politiet i forbindelse med efterforskning af en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 fremover kunne indhente en dommerkendelse til aflytning af en person i stedet for, som nu, et eller flere konkrete telefonnumre. Det angives i bemærkningerne, at den teknologiske udvikling har nødvendiggjort denne ændring, idet enhver i dag kan anskaffe sig flere nye mobiltelefonnumre hver eneste dag – hvilket efter de gældende regler betyder, at politiet skal indhente dommerkendelse om aflytning af hvert enkelt telefonnummer.

Det forekommer på den baggrund rimeligt, at politiet kan indhente en dommerkendelse, som giver tilladelse til aflytning af en bestemt person i en nærmere bestemt periode – med de telefonnumre/forbindelser, som den pågældende måtte vælge at anskaffe sig. Det fremgår i øvrigt af bemærkningerne, at forslaget ikke i øvrigt tænkes at indebære lempelser i adgangen til at aflytte en person eller i domstolskontrollen med aflytningen.

Det fremgår af bemærkningerne side 43, at en kendelse om aflytning af en person – det vil sige de telefoner, som den pågældende måtte bruge – også kan indebære aflytning af *andres* telefoner (antageligvis uanset om de i øvrigt er under mistanke for deltagelse i de aktiviteter, som begrundet foranstaltningen). Efter Amnestys opfattelse må aflytning af ”andres” telefoner forudsætte en særskilt dommerkendelse herom. I modsat fald vil lovændringen indebære en svækkelse af retssikkerheden for personer, som kender en ”terrormistænkt”.

Efter Amnestys opfattelse savner man tillige oplysninger om, hvad der skal ske med de oplysninger, som man ved aflytning af ”andres” telefoner får om den ikke-mistænkte indehaver af telefonen.

Ad forslag til ny § 788, stk. 4 i retsplejeloven.

Efter forslaget udvides adgangen til at unnlade underretning af personer, som har været aflyttet, således, at underretning kan unnlades, såfremt det findes, at hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder taler imod underretning.

Amnesty har ikke nogen særlig ”efterforskningsteknisk” sagkundskab og kan derfor ikke umiddelbart vurdere, om man ofte vil komme i en situation, hvor underretning af den, som har været aflyttet, medfører, at (nye) metoder/teknikker afsløres for de kriminelle subkulturer, der er under overvågning.

Det afgørende må efter Amnestys opfattelse være, at den primære grund til at undlade underretning – helt eller i en periode - fortsat bør være den, som allerede angives i bestemmelsen – nemlig at underretning vil være til skade for den videre efterforskning eller for efterforskningen i en anden sag. Hvis der ikke er et sådant, konkret hensyn i en sag, bør hensynet til hemmeligholdelsen af politiets metoder efter Amnestys opfattelse ikke kunne benyttes som en standardbegrundelse uden reelt indhold.

Ad forslag til ny § 791, stk. 5, i retsplejeloven.

Amnesty har ikke bemærkninger til dette forslag ud over, at det ses, at teleobservation i følge strafferammen på fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover ikke alene vil kunne bruges i forbindelse med forebyggelse eller efterforskning af terror, men en ganske bred vifte af forskelligartede lovovertrædelser. Efter Amnestys opfattelse kunne der være god grund til fremover at overvåge, hvor ofte ændringer i retsplejeloven eller den materielle strafferet sker med henvisning til terrorbekæmpelse, men hvor der reelt åbnes for indgreb i forbindelse med helt andre forhold.

Ad forslag til ny § 791c i retsplejeloven.

Ud fra beskrivelsen i bemærkningerne af betingelserne for anvendelse af kortvarig forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation i et område har Amnesty ikke bemærkninger til forslaget om at give politiet denne mulighed.

Amnesty er dog ikke enig med bemærkningerne i, at underretning af de personer, som måtte have været påvirket af afbrydelsen eller forstyrrelsen, ikke er praktisk gennemførlig. Efter Amnestys opfattelse ville en erklæring/underretning om indgrebet i relevante nyhedsmedier kunne fungere som en passende underretning.

Ad forslag om ny §§ 4a og 4b i lov om forbud mod tv-overvågning.

Amnesty har ikke alvorlige indvendinger mod tv-overvågning inden for den eksisterende lovgivnings rammer, så længe borgerne fortsat klart og tydeligt gøres bekendte med, at en given lokalitet er tv-overvåget, og der er klare regler om den efterfølgende opbevaring, anvendelse og destruktion af de indsamlede data.

Ad forslag om ny § 148 a i lov om luftfart.

Efter Amnestys opfattelse ville fastsættelse af en generel pligt for flyselskaberne til at opbevare passagerlister et år bagud være velbegrunder af hensyn til eventuel efterforskning og uproblematisk, hvis man i øvrigt fastsætter krav om angivelse af konkret mistanke mv. og indhentelse af dommerkendelse efter retningslinjer som ved aflytning e. lign.

På tilsvarende vis kunne man indføre en pligt for selskaberne til at udlevere aktuelle passagerlister (eventuelt som en særlig, overvåget online-adgang), under forudsætning af, at der angives en konkret mistanke og indhentes en, eventuelt efterfølgende) dommerkendelse herom. Der kunne også tænkes situationer, hvor PET indhenter en dommerkendelse til at anmode flyselskaberne om underretning om bestemte personers rejseaktivitet eller rejsemønstre – på grundlag af konkret mistanke om terrorvirksomhed.

En sådan ordning ville efter Amnestys opfattelse tilgodese alle relevante behov for både forebyggelse og efterforskning af terror - samtidig med, at man kunne tilgodese hensynet til beskyttelsen af borgerens ret til privatliv.

Forslaget lægger imidlertid op til en mere radikal løsning. Efter forslaget skal PET til enhver tid – uden retskendelse, uden (angivelse af) konkret mistanke, uden efterfølgende prøvelse af om, at indgrebet havde fornøden begrundelse – kunne forlange aktuelle bookinglister og passagerlister – eller selv have direkte adgang til selskabernes edb-systemer.

I udkast til lov om luftfart, § 148a, stk. 4, foreslås det således: ”Transport- og Energiministeren kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte nærmere regler om Politiets Efterretningstjenestes adgang til luftfartsselskabernes bookingsystemer til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.”

Denne bemyndigelsesbestemmelse skal ifølge bemærkningerne bruges til at indgå aftale om en (efter ordlyden) fri adgang til på et hvilket som helst tidspunkt at gennemse alle afgang/ankomster fra danske lufthavne – uden domstolskontrol, uden krav om mistanke og uden en proportionalitetsafvejning mellem hensynet til beskyttelsen af borgernes privatliv og samfundets interesse i at kunne foretage det *konkrete* indgreb.

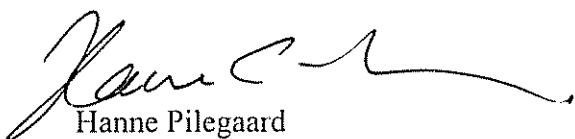
En sådan ureguleret adgang – som kun har en bred henvisning til, at det skal ske for at bekæmpe lovovertrædelser efter straffelovens kapitel 12 og 13 – kan ikke beskrives som konkret forebyggelse, men snarere som generel overvågning af borgernes rejseaktivitet og rejsemønstre.

Man savner i forslaget en redegørelse for, hvordan det sikres, at der ikke foretages overvågning ud fra irrelevante eller ulovlige kriterier (for eksempel af kontroversielle personer, som ikke er terrormistænkte), og for, hvordan det sikres, at oplysningerne ikke bruges til uvedkommende formål.

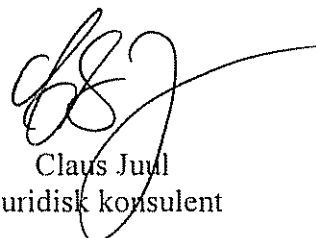
Videre savner man angivelse af, hvordan det sikres, at de oplysninger, som PET måtte få i hænde gennem de beskrevne rutinemæssige overvågninger – om at X er rejst fra Danmark og forventes at lande i Y-land, (se bemærkningerne s. 79, sidste afsnit), ikke (via FET) videregives til andre landes efterretningstjenester og dér misbruges til overgreb på menneskerettighederne.

Endelig savner man – også her – en udtrykkelig angivelse af de forhold, som bevirker, at PET's arbejde på dette område ikke ville være praktisk foreneligt med krav om dommerkendelse og konkret mistanke mod nærmere angivne personer. Uden en angivelse af, hvad det er for hensyn, som begrunder en betragtelig udvidelse af PET's beføjelser, og uden en tilsvarende kontrolmekanisme til beskyttelse af borgernes rettigheder, må man efter Amnestys opfattelse være skeptisk over for forslaget.

Med venlig hilsen



Hanne Pilegaard
Chef for Kampagne- og policyafdelingen



Claus Juul
Juridisk konsulent

Randi Graabek

Akt.nr. 85

Fra: Henrik Schultz [HSZ@DI.DK]
Sendt: 27. marts 2006 16:21
Til: Justitsministeriet
Emne: Høringssvar
Vedhæftede filer: Høringssvar.doc

Vedlagt fremsendes DI's høringssvar vedr. antiterrorlovpakken

mvh.

Henrik Schultz

<<Høringssvar.doc>>

28 MRS. 2006

Justitsministeriet
Lovafdelingen

2005 NR. 730-0246



Justitsministeriet
Att : Lovafdelingen
Slotholmsgade 10
1216 København K

27. marts 2006

Udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven, lov om forbud mod tv-overvågning mv. og lov om luftfart (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.).

Justitsministeriet har ved skrivelse af 1. marts 2006 - sagsnr. 2005-730-0246 - anmodet om en udtalelse fra DI vedr. ovennævnte udkast.

DI har ved vurderingen af udkastet (antiterrorlovpakken) og ved udarbejdelsen af høringssvar lagt vægt på følgende hensyn:

- Da terrorisme er et internationalt og grænseoverskridende fænomen, bør bestræbelserne på at imødegå terror i videst muligt omfang tillige være baseret på koordinerede internationale tiltag. Fælles internationale tiltag må antages at være mere effektive, og de vil ikke indebære samme risiko for konkurrenceforvridning som nationale særtiltag.
- Terrorbekæmpelse er et fælles samfundsanliggende, som DI fuldt ud kan støtte. Logisk set er det derfor staten, som må bære de nødvendige udgifter, der følger af en sådan bekæmpelse. DI tager afstand fra, at enkelte brancher eller enkelte virksomheder pålægges meget store økonomiske byrder som følge af samfundets nødvendige terrorbekæmpelse. Dette gælder så meget desto mere i det omfang, der påtænkes iværksat danske særtiltag.
- DI lægger vægt på, at der er proportionalitet mellem nytteværdien af de påtænkte tiltag og udgifterne herved. DI lægger endvidere vægt på, at retssikkerheden i det danske samfund bevares på det højst mulige niveau.

DI har følgende specifikke bemærkninger til udkastet:

Blandt de 49 anbefalinger er som nummer 5 oplistet, at Rigspolitiets Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC) overføres til Politiets Efterretningstjeneste (PET) med det formål, at styrke den operative indsats på terrorområdet. Samtidig vil den alvorligste organiserede kriminalitet blive håndteret af den ny og større organisation.

På den baggrund og i forbindelse med de i lovpakken fremsatte forslag savner DI en klar afgrænsning af, hvornår en sag vil være omfattet af terrorbegrebet, og hvornår en sag vil være omfattet af begrebet den alvorligste organiserede kriminalitet. Sondringen har nemlig afgørende betydning for det tilsyn, som PET's arbejde skal omfattes af.

Lovforslaget indeholder for det første et forslag til en ny bestemmelse i retsplejelovens § 110a, stk. 1, der har til formål at skabe grundlag for, at PET kan videregive oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste, uden at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering og interesseafvejning i forhold til den enkelte oplysning. Den foreslåede bestemmelse skal ses i sammenhæng med en bestemmelse, der i det lovforslag, som forsvarsministeren fremsætter, foreslås indsat i forsvarsloven om videregivelse af oplysninger fra Forsvarets Efterretningstjeneste til PET.

DI har ingen umiddelbare bemærkninger til dette forslag.

Der foreslås endvidere etableret et særligt lovgrundlag for PET's indhentelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder. Efter den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110a, stk. 2, kan PET således indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder i det omfang, oplysningerne kan have betydning for varetagelse af efterretningstjenestens opgaver vedr. forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kap. 12 og 13. Bestemmelsen i § 110a omfatter alle former for oplysninger. Det betyder, at der med hjemmel i bestemmelsen kan videregives både ikke-fortrolige og fortrolige oplysninger om både juridiske og fysiske personer, herunder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold.

Under de gældende regler skal den myndighed, som anmodes om at udlevere fortrolige oplysninger til PET, foretage en interesseafvejning mellem på den ene side oplysningens nytteværdi for PET's efterforskning og på den anden side hensynet til den, som oplysningen vedrører.

DI finder, at en sådan interesseafvejning bør fastholdes. DI finder endvidere, at denne interesseafvejning mest hensigtsmæssigt kan foretages af domstolene. Endeligt finder DI, at det bør afklares, hvor længe og under hvilke omstændigheder de indhentede oplysninger bør opbevares.

Lovforslaget indeholder endvidere nogle forslag til ændringer i retsplejelovens kap. 71 om indgreb i meddelelshemmeligheden, observation og dataaflysning. Disse ændringer har navnlig til formål at sikre, at politiets efterforskningsmidler er i overensstemmelse med den teknologiske udvikling og udviklingen i terrortruslen mod Danmark.

Der foreslås således at forenkle proceduren for indhentelse af retskendelser vedr. telefonaflytning. Ifølge den gældende bestemmelse skal der i kendelsen anføres de telefonnumre, som indgrebet angår. For så vidt angår sager om overtrædelse af straffelovens terrorbestemmelser foreslås bestemmelsen tilpasset den teknologiske udvikling, således at der i kendelsen i stedet for telefonnumre kan anføres den person, som indgrebet angår. En sådan kendelse vil indebære, at politiet kan iværksætte aflytning af

den mistænkte, uanset hvilke kommunikationsmidler den pågældende måtte vælge at benytte sig af.

DI ønsker at påpege, at også tredjemands kommunikationsmidler ifølge forslaget vil kunne udsættes for aflytning, såfremt den person, der ønskes aflyttet, vælger at betjene sig af kommunikationsmidler tilhørende f.eks. arbejdsgivere, bekendte, familie mv. DI finder derfor, at den dommerkendelse, der giver tilladelse til aflytning, fortsat bør rettes mod konkrete telefonnumre.

De almindelige betingelser for, hvornår telefonaflytning kan foretages, videreføres uændret, og der er således ikke tale om, at politiet vil kunne foretage telefonaflytning i videre omfang end i dag. Ordningen foreslås endvidere etableret således, at retten efterfølgende - på begæring af den advokat, som skal beskikkes for den, som indgrebet vedrører - kan kontrollere, at politiets aflytning af konkrete telefonnumre er sket inden for rammerne af den foreliggende retskendelse og retsplejelovens almindelige betingelser.

DI har ingen umiddelbare bemærkninger til dette forslag.

Det foreslås herudover at ændre retsplejelovens § 788, stk. 4, om underretning om indgreb i meddelelseshemmeligheden, således at det kommer til at fremgå udtrykkeligt, at retten - hvis hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder taler for det - efter begæring fra politiet kan beslutte, at underretning skal undlades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum.

DI kan støtte dette forslag og lægger i den forbindelse vægt på, at afgørelsen af, om underretning kan undlades eller udskydes, overlades til domstolene.

Lovforslaget indeholder desuden en ændring af retsplejelovens § 791a, som indebærer, at spørgsmålet om teleobservation - dvs. indhentelse af oplysninger fra udbydere af telenet og teletjenester om, hvilke mobiltelefonmaster en mistænks mobiltelefon er i kontakt med - fremover udtrykkeligt reguleres i retsplejeloven. I bestemmelsen foreslås indsat et nyt stk. 5, hvorefter politiet kan indhente sådanne oplysninger, hvis indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen, og efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der kan medføre fængsel i 1½ år eller derover. Teleobservation vil være underlagt et krav om retskendelse, jfr. § 791a, stk. 8, 2. pkt.

Efter et foreslået nyt stk. 6 pålægges det udbydere af telenet eller teletjenester at bistå politiet ved gennemførelse af teleobservation, herunder at afgive de i stk. 5 nævnte oplysninger.

DI finder at det bør afklares, i hvilket omfang udbydere af telenet og teletjenester bør godtgøres de merudgifter, som forslagets implementering måtte påføre disse. DI stiller endvidere spørgsmål ved rigtigheden af den i lovbemærkningerne indeholdte forudsætning om, at en tændt, men ikke aktivt kommunikerende, mobiltelefon kan spores.

For at kunne forebygge konkret forestående terrorhandlinger eller anden alvorlig kriminalitet foreslås der indsat en udtrykkelig bestemmelse i retsplejelovens § 791c om

forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation i et område i helt særlige tilfælde. Indgrebet, som vil kræve retskendelse, forudsættes alene anvendt, såfremt der er afgørende grunde hertil med henblik på at forebygge, at der vil blive begået en lovovertrædelse, der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller en forsætlig overtrædelse af straffelovens kap. 12 eller 13. Det er herudover en betingelse, at den pågældende lovovertrædelse kan medføre fare for menneskers liv eller velvære eller for betydelige samfundsværdier. Bestemmelsen tager sigte f.eks. på tilfælde, hvor der måtte foreligge konkrete oplysninger om et forestående terrorangreb med bomber, som planlægges udløst via mobiltelefoner eller andet radioudstyr.

DI kan støtte dette forslag og lægger i den forbindelse vægt på, at dette indgreb kun yderst sjældent vil finde anvendelse. Dette indgreb vil endvidere ikke kunne foretages i det skjulte, men vil tværtimod nødvendigvis tiltrække sig stor mediebevågenhed og dermed offentlig kontrol. DI finder, at det bør afklares, i hvilket omfang virksomheder, der måtte lide økonomisk skade ved et sådant indgreb skal kompenseres for det lidte tab.

Lovforslaget indeholder endvidere enkelte ændringer af lov om forbud mod tv-overvågning m.v.

Politiet har ikke i dag udtrykkelig hjemmel til at henstille til offentlige myndigheder eller private, at deres muligheder for at foretage tv-overvågning udnyttes. Det foreslås at indsætte en bestemmelse i tv-overvågningslovens § 4a, hvorefter politiet kan henstille, at offentlige myndigheder eller private foretager tv-overvågning i overensstemmelse med gældende lovgivning. En sådan henstilling forudsættes især benyttet, når tv-overvågning vurderes at kunne have betydning for forebyggelse eller efterforskning af eventuelle terrorangreb. Bestemmelsen udvider ikke området for lovlig tv-overvågning.

Med en foreslået ny bestemmelse i § 4b skal politiet kunne meddele offentlige myndigheder eller private, som efter gældende lovgivning foretager eller planlægger at iværksætte tv-overvågning, pålæg med hensyn til kvaliteten af optagelser af billeder på videobånd, film eller lignende samt med hensyn til opbevaringen af sådanne optagelser. Den foreslåede bestemmelse skal ses i lyset af, at efterforskningen af straffesager forudsætter optagelser af en vis kvalitet. Bestemmelsen giver ikke politiet mulighed for at pålægge at tv-overvågning skal foretages, ligesom bestemmelsen ikke giver hjemmel til tv-overvågning i videre omfang end under den gældende lov.

DI kan støtte dette forslag, og skal samtidig opfordre til en lempelse af de gældende muligheder for tv-overvågning.

Endelig foreslås luftfartsloven ændret således, at der sikres PET en hurtigere og mere effektiv adgang til standardmæssige passageroplysninger, dvs. oplysninger om passagerer og besætningsmedlemmer på fly, der ankommer til eller afgår fra Danmark. Der foreslås indsat en bestemmelse i luftfartslovens § 148a, hvorefter luftfartsselskaber på begæring af PET uden retskendelse skal udlevere nærmere angivne passageroplysninger til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kap. 12 og 13.

Med henblik på at sikre, at passageroplysningerne er tilgængelige i en vis periode, foreslås det yderligere, at luftfartsselskaberne skal foretage registrering og opbevaring af oplysningerne i 1 år.

Det foreslås endeligt, at transport- og energiministeren efter forhandling med justitsministeren skal kunne fastsætte nærmere regler om registrering og opbevaring af sådanne oplysninger og om luftfartsselskabernes praktiske bistand til politiet, ligesom der skal kunne fastsættes nærmere regler om PET's online adgang til luftfartsselskabernes bookingsystemer.

DI skal advare mod en dansk særregulering, som dels ikke vil være effektiv dels vil have en konkurrenceforvridende effekt til skade for det danske luftfartserhverv. DI skal i øvrigt vedrørende disse forslag henvisse til høringsvaret afgivet af DI's Luftfartssektion.

Med venlig hilsen

Tine Roed
Underdirektør

Henrik Schultz
Chefjurist

Akt.nr. 86

Randi Graabek

Fra: EJOURStatsretskontoret (951s17)
Sendt: 28 marts 2006 08:15
Til: EJOURStrafferetskontoret (951s18)
Emne: VS: Høringssvar, Med venlig hilsen
Vedhæftede filer: 32, N anti-terror forslag.doc

Fra: Justitsministeriet
Sendt: 27. marts 2006 09:04
Til: EJOURStatsretskontoret (951s17)
Emne: VS: Høringssvar, Med venlig hilsen

Fra: Jette Olsen [mailto:jol@humanrights.dk]
Sendt: 24. marts 2006 15:18
Til: Justitsministeriet
Emne: Høringssvar, Med venlig hilsen

Sekretær Jette Olsen
 Institut for Menneskerettigheder. National Afdeling
 Postadresse: Strandgade 56, 1401 København K
 Tlf : 3269 8809

Jette Olsen. Secretary
 Danish Institute for Human Rights, National Department
 Postal address: Strandgade 56, 1401 Copenhagen K, Denmark
 Phone: +45 3269 8809

Med venlig hilsen

Birgitte Broberg
 Statsretskontoret
 Lovafdelingen
 Tlf: 7226 8751

Justitsministeriet
 Slotsholmsgade 10
 1216 København K

Telefon: 3392 3340
 Telefax: 3393 3510
 E-mail: jm@jm.dk
<http://www.jm.dk>

28 MRS. 2006

Justitsministeriet
 Lovafdelingen

2005 NR. 730-0246

Notat
vedrørende udkast til
Forslag til Lov om ændring af retsplejeloven,
lov om forbud mod tv-overvågning m.v. og lov om luftfart
(Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.)

1. Baggrund

Institut for Menneskerettigheder er med Justitsministeriets brev af den 1. marts d.å. blevet anmodet om en udtalelse om udkast til Forslag til Lov om ændring af retsplejeloven, lov om forbud mod tv-overvågning m.v. og lov om luftfart (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.)

I den anledning finder Instituttet det nødvendigt at fremkomme med en række kommentarer til det fremlagte forslag, idet flere af de foreslåede ændringer griber ind i meddelelseshemmeligheden, således som denne er fastslået i den danske Grundlov, og i retten til privatlivsbeskyttelse, som er fastslået i den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Derudover har en række ændringer afgørende betydning for håndteringen af personoplysninger om borgerne inden for den offentlige forvaltning og efterretningstjenesterne. Sådanne oplysninger nyder beskyttelse som en del af den informationelle privatlivsbeskyttelse.

I det følgende anføres indledningsvis under afsnit 2 en række generelle bemærkninger til lovforslagets indvirkning på såvel den menneskeretlige beskyttelse som på de retssikkerhedsgarantier, som er et grundvilkår for beskyttelse af borgerne i et demokratisk samfund, der bygger på retsstatslige principper. Derefter redegøres i afsnit 3 for den menneskeretlige beskyttelse af privatlivet.

Endelig knyttes under afsnit 4 konkrete bemærkninger til lovforslagets enkelte dele.

2. Generelle bemærkninger

Instituttet finder det som udgangspunkt positivt, at der med det fremlagte forslag til lovudkast tages skridt til at bekæmpe en kriminalitetsform, som vil kunne have store samfundsmæssige konsekvenser samt alvorlige og i værste fald livstruende konsekvenser for den enkelte borger.

Det er imidlertid af afgørende betydning, at der i en situation, hvor terrorisme og terrorrelaterede aktiviteter udgør en reel trussel mod landet og den enkelte borgers sikkerhed identificeres en række redskaber til forebyggelse, bekæmpelse og efterforskning, som skaber sikkerhed og tryghed uden samtidig at begrænse de rettigheder og friheder, som borgerne har krav på.

I forbindelse med terrorismebekæmpelse vil der være sammenfald mellem den enkelte borgers interesse i beskyttelse mod terrorangreb og samfundets bredere interesse i at und-

gå angreb på borgere, bygninger, infrastrukturer, institutioner m.v. Der er imidlertid ikke et tilsvarende sammenfald mellem statslige myndigheders interesse i at effektivisere arbejds gange og systemer og den enkelte borgers interesse i at blive værn timer mod vilkårlig magtudøvelse fra myndighedernes side eller mod vidtgående kontrol og overvågning. I forholdet mellem stat og borger vil der i mange situationer være modsatrettede interesser, fordi effektivitets- og overvågnings hensyn ofte er uforenelige med basale principper om frihed og selvbestemmelse.

En terrorismeindsats kræver derfor, at redskaber og løsninger identificeres og findes indenfor den ramme, som er givet med de demokratiske principper og spilleregler, som gælder i en retsstat. Menneskerettigheder og retssikkerhedsgarantier udgør i den sammenhæng nødvendige komponenter, som ikke kan afvises med en generel henvisning til trusselsbilledet.

Når det i lovforslaget angives under pkt. 1.1., at "regeringen er opmærksom på vigtigheden af, at der i forbindelse med nye initiativer på terrorområdet sikres den rette balance mellem sikkerhed og retssikkerhed", er det udtryk for en præmis, som ikke respekterer retsstatens spilleregler. Disse spilleregler fordrer, at beskyttelsen af landets og borgernes sikkerhed opnås på en måde, der respekterer såvel retssikkerhedsprincipper som menneskerettigheder.

Der er da også bred enighed om indenfor såvel EU, Europarådet, OSCE som FN, at menneskerettigheder og retsstatsprincipper ikke må ofres i kampen mod terrorisme. Menneskerettighedsbeskyttelsen og retssikkerhedsprincipper skal ses som den strategi, der skal anvendes til at bekæmpe terrorismen. Begrundelserne herfor er, at tilsidesættelse af disse grundlæggende principper bekræfter terroristers påstand om, at de demokratiske samfund er svage og mangler principfasthed, hvorfor de kan og skal omstyrtes og erstattes af stærkere regimer. Ved at slække på demokratiske principper i kampen mod anti-demokrater, har vi således allerede accepteret anti-demokraternes spilleregler.

Villigheden hos den danske regering til at nedtone betydningen af grundlæggende principper og rettigheder ved at sidestille beskyttelsesinteressen heri med interessen i sikkerhed må – indenfor den nævnte forståelsesramme – anses at have kontraproduktiv effekt. Den udhuler den retssikkerhedsbeskyttelse, som har været kardinalpunktet i den danske retsstat i flere årtier.

Det er derfor Institutets opfattelse, at udgangspunktet for en terrorismeindsats skal tages i den menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige beskyttelse. Borgernes interesse skal kun balanceres overfor stats- og myndighedsinteresser i undtagelsessituationen, d.v.s. i det øjeblik, hvor det står klart, at det er både rimeligt, nødvendigt og proportionalt at gøre brug af efterforskningsmidler, der griber ind i borgerens rettigheder og friheder.

Instituttet finder i den sammenhæng anledning til at bemærke, at det i den tværministerielle rapport og regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse fra 3. november 2005 er anført, at det eksisterende beredskab vurderes at være tilstrækkeligt. Der er således ikke i

rapporten påvist et konkret og presserende samfundsmæssigt behov for en generel udvidelse af politiets og efterretningstjenesternes beføjelser.

Derudover er det efter Instituttets opfattelse af helt afgørende betydning, at indgreb i rettigheder kun foretages under kontrol. Retssikkerheden kan alene sikres, hvis der udøves uafhængig kontrol og overvågning med de myndigheder, som overvåger borgerne. Dette er i Danmark effektivt sikret gennem domstolskontrol med politiets straffeprocessuelle tvangsindgreb. I forbindelse med behandling af personoplysninger, herunder indhentning og videregivelse, er borgerne sikret beskyttelse mod vilkårlig anvendelse via krav om, at myndighederne skal kunne påvise nødvendighed og proportionalitet for at kunne legitimere en konkret registrering eller overførelse af oplysninger om en bestemt borger.

3. Den menneskeretlige beskyttelse mod indgreb i privatliv og korrespondance

De foreslåede ændringer til retsplejeloven, tv-overvågningsloven og luftfartsloven består i en række nye muligheder for at gøre indgreb i den privatlivsbeskyttelse, som er fordret i de grundlæggende menneskeretlige konventioner og i den danske grundlov.

I det følgende skitseres derfor kort indholdet af privatlivsbeskyttelsen i den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og de krav, der skal opfyldes, førend et indgreb i denne beskyttede sfære kan iværksættes, jf. konventionens art. 8. Denne bestemmelse lyder:

“Stk.1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.”

Anvendelsesområde

Da flere af de forslag, som er indeholdt i det foreliggende udkast til lovændringer, angår foranstaltninger, der berører oplysninger om den enkelte person og dennes adfærd, skal det fremhæves her, at beskyttelsen i art. 8, stk. 1, efter Instituttets opfattelse må anses at dække indhentelse og anvendelse, herunder registrering, af personoplysninger samt sammenstykning af sådanne oplysninger til en profil, der afdækker en persons adfærd, præferencer og vaner.

Denne opfattelse er baseret på praksis fra den Europæiske Menneskeretsdomstol (EMD), se fx dommen i sagen *Amann v. Schweiz*, 16.02.00, og *P.G. og J.H. v. UK*, 25.09.01, men også på det af domstolen fastlagte princip om, at konventionen skal anvendes som et levende instrument, der sikrer en effektiv og tidssvarende beskyttelse, se hertil introduktionen af principperne i dommene *A 32 Airey* og *A 26 Tyrer*. Synspunktet finder derudover støtte i den menneskeretlige litteratur om emnet informationel privatlivsbeskyttelse.

Indgrebsbetingelser

Der er i menneskeretten opstillet en række betingelser, som skal være opfyldt, før et indgreb kan anses for legitimeret – og dermed gennemføres i praksis i en konkret sag. Betingelserne er anført i art. 8, stk. 2 i EMRK og omfatter lovhjemmel, lovligt hensyn og nødvendighed i et demokratisk samfund.

Den første betingelse er tilstedeværelse af lovhjemmel og betyder, at national lovgivning skal indeholde en bestemmelse, der hjemler adgang til at foretage indgreb. EMD har fastslået, at hjemlen ikke blot skal være til stede, men også opfylde nogle kvalitetskrav. Disse krav omfatter tilgængelighed til hjemmelsgrundlaget og forudsigelighed med hensyn til effekten af hjemlens anvendelse. Det sidstnævnte krav indebærer, at en hjemmel skal være formuleret med tilstrækkelig klarhed og præcision, således at borgeren har mulighed for at indrette sin adfærd efter den.

Den anden betingelse er, at der skal kunne påpeges et lovligt hensyn. De lovlige hensyn, som kan påberåbes i relation til indgreb i privatlivsbeskyttelsen, omfatter den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, forebyggelse af uro eller forbrydelse, beskyttelse af sundheden og sædeligheden eller andres rettigheder og friheder.

Den tredje betingelse, der skal opfyldes, er kravet om nødvendighed i et demokratisk samfund. Via nødvendighedskravet søges det sikret, at der består en rimelig balance i afvejningen mellem borger- og samfundsinteresse. Derudover følger det af nødvendighedskravet, at et indgrebs begrundelse skal findes i et påtrængende samfundsmæssigt behov.

Undersøgelsen af, om nødvendighedskravet er opfyldt, skal suppleres af en proportionalitetsvurdering. Denne vurdering skal skabe sikkerhed for, at indgreb foretages med et middel, der må anses for proportionalt i forhold til målet, d.v.s. at midlet skal stå i et rimeligt forhold til det angivne mål, og tillige som det mindre indgribende i sammenligning med en række mulige mere indgribende alternativer. Derudover følger det af proportionalitetskravet, at begrundelsen for indgrebet skal være relevant og dækkende.

I relation til det foreliggende forslag er det vigtigt at have for øje, at der til indgreb, der foretages i efterforskningsøjemed, kan opstilles yderligere og særlige hensyn, som skal imødekommes. Det gælder en række retssikkerhedsgarantier, der skal sikre mod misbrug og vilkårlig udnyttelse af en indgrebsmulighed. Disse krav gælder med særlig styrke, når et indgreb foretages som led i efterretningstjeneste. Der er således grænser for, hvor langt myndigheder kan gå i bestræbelserne på at forebygge og opklare forbrydelser. Der skal fx skabes sikkerhed for, at hemmelig overvågning begrænses til sager, hvor der foreligger særlige omstændigheder, og hvor den anses som værende strengt nødvendig for at sikre demokratiske institutioner.

De tre indgrebsbetingelser skal være opfyldt på to niveauer – et generelt og et konkret. Det generelle niveau refererer til selve lovhjemlen. I forbindelse med vedtagelse af lovgivning, der hjemler adgang til indgreb i en menneskerettighed, er det således nødvendigt

at påse, at indgrebet kun kan iværksættes for at imødekomme et lovligt hensyn, og at det på et abstrakt plan må anses for nødvendigt i et demokratisk samfund. Fx må det generelt anses for nødvendigt, at politi og efterretningsvæsen har adgang til en række anvendelige og effektive efterforskningsmidler som led i forebyggelsen af forbrydelser.

Opfyldelsen på det konkrete niveau er aktuel, når en lovbestemmelse, der hjemler indgreb i en menneskerettighed, bringes i anvendelse i en konkret sag. I sådanne tilfælde må det igen undersøges, om indgrebsbetingelserne er opfyldt. Her spiller det en væsentlig rolle, om det kan godtgøres, at indgrebet er proportionalt. I det konkrete tilfælde skal indgrebet således fremstå som det mindre indgribende middel, der med rimelighed kan bringes i anvendelse under de konkrete omstændigheder.

Statens sikkerhed og kriminalitetsbekæmpelse som legitime hensyn

I en række af de sager, der har været prøvet ved EMD om efterforskningsmæssigt betingede indgreb i korrespondance, har domstolen fastslået, at indgrebene var legitimeret efter bestemmelsens stk. 2. Et lovligt hensyn, der er tillagt megen vægt af domstolen i sager, hvor indgrebet er anset for legitimeret, er hensynet til statens sikkerhed og opklaring af kriminalitet, jf. fx *Klass v Tyskland* 06.09.78, *Lüdi v. Tyskland* 15.06.92 og *EMK X mod Norge* 08.06.90.

Uanset at vægtningen af samfundsinteressen i kriminalitetsbekæmpelse og national sikkerhed har ført til frifindende domme, finder instituttet det vigtigt at fremhæve, at domstolen har understreget, at indgreb i korrespondance kun må finde sted, når der foreligger *særlige omstændigheder* (exceptional circumstances), jf. *Klass-sagen* pr. 48.

Denne beskyttelsesstandards principielle betydning udtrykkes i den nævnte dom pr. 42, hvor domstolen fastslår, at "powers of secret surveillance of citizens...are tolerable...only insofar as strictly necessary for safeguarding the democratic institutions". Domstolen gav hermed udtryk for, at der er grænser for, hvilke midler politiet kan anvende i bestræbelserne på at opklare forbrydelser og fastslog, at der må anvendes et skærpet nødvendighedskrav ved vurderingen af hemmelig overvågning.

Retssikkerhedsgarantier

Princippet om domstolskontrol med de indgreb, som statslige myndigheder foretager eller ønsker at foretage i rettigheder, som er beskyttet i grundloven, menneskerettighedskonventioner eller som følge af, at krænkelse ellers ville medføre strafansvar, udgør en grundsten i retsstaten. Det er domstolskontrollen, der sikrer, at et indgreb er nødvendigt i den konkrete situation, at det står i et rimeligt forhold til det mål, som ønskes opnået med indgrebet, og at det er udtryk for en afvejning mellem de interesser, som er særlige for henholdsvis borgeren, samfundet som helhed og de myndigheder, hvis opgave det er at udmønte samfundsmæssige opgaver.

Domstolskontrollen er dermed borgerens garanti for, at individinteresser og rettigheder ikke bliver tilsidesat som led i vilkårlig magtudøvelse eller med henvisning til myndighedsspecifikke effektiviseringshensyn.

EMD har ved flere lejligheder fastslået den afgørende betydning af domstolskontrol som et effektivt retsmiddel i forbindelse med indgreb i menneskerettighederne efter EMRK, men har samtidigt åbnet for, at den judicielle kontrol i nogle tilfælde vil kunne erstattes af administrativ kontrol, jf. *Klass v. Tyskland*, 06.09.78, angående kontrol med hemmelig overvågning. Se også *Al-Hashif v. Bulgarien* 20.06.02.

En anden retssikkerhedsgaranti, som er knæsat af EMD, er kravet om efterfølgende underretning om indgreb i den private korrespondance og i hjemmet, jf. *Klass v. Tyskland*, 06.09.78, og *EMK X mod Norge* 08.06.90. Underretning kan dog undlades, hvis særlige forhold taler herfor. Praksis fra menneskerettighedskommissionen viser således, at manglende underretning godkendes i sager, hvor hensynet til statens sikkerhed var afgørende for at undlade underretning.

4. Forslagets enkelte dele

4.1. Indhentelser og videregivelse af efterretningsmæssige oplysninger inden for den offentlige forvaltning

Foruden den danske lovgivning om behandling af personoplysninger inden for den offentlige forvaltning gælder den menneskeretlige beskyttelse af privatlivet også opbevaring og videregivelse af personoplysninger, se fx *M.S. v. Sverige*, 27.08.97 og *Sciacca v. Italien*, 11.01.05, som begge omhandler personfølsomme oplysninger.

Når der sker udveksling af information mellem politiets og forsvarets efterretningstjenester og mellem disse og andre offentlige dele af den offentlige forvaltning, skal de krav, der er opstillet i EMRK art. 8 og udviklet i domstolens praksis, derfor inddrages i vurderingen af, om udvekslingen af personoplysninger udgør et lovligt indgreb. Dette gælder, uanset at efterretningstjenesterne er fritaget fra at opfylde Persondatalovens krav, når de udveksler personoplysninger indbyrdes.

Forinden personfølsomme oplysninger indhentes eller videregives inden for den offentlige forvaltning, skal der efter menneskeretten foretages en konkret vurdering af, om videregivelsen er nødvendig i en konkret sag, d.v.s. om styrken af de hensyn til terrorismebekæmpelse eller efterforskning, som begrunder videregivelsen, overstiger hensynet til borgerens interesse i fortrolighed. Der skal også foretages en konkret vurdering af, om videregivelsen er proportional, d.v.s. om politiets efterretningstjeneste ville kunne få adgang til tilsvarende oplysninger på en måde, som var mindre indgribende over for borgeren, og om den anvendte metode står i et rimeligt forhold til den formodede kriminalitets grovhed.

Kravene kan alene tilsidesættes, hvis der indhentes samtykke fra den berørte person til indhentelse eller videregivelse af oplysninger. Da formålet med efterretningstjenestevirksomheden i de fleste tilfælde vil være afhængig af ikke-inddragelse af de efterforskede personer, vil et samtykkekrav ikke kunne anvendes som løsning.

Af det fremlagte forslag til ændring af retsplejeloven fremgår det, at retstilstanden ønskes ændret således, at en ny § 110 a skal give hjemmel til, at Politiets efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Forsvarets efterretningstjeneste og indhente oplysninger fra andre myndigheder i det omfang, oplysningerne *kan have betydning* for varetagelsen af tjenestens opgaver.

Begrundelsen for at fravige forvaltningslovens og persondatalovens krav om konkret vurdering, herunder afvejning af interesser, angives i forslaget som "de usikkerhedsmomenter og det tidsforbrug", som en sådan vurdering måtte indebære.

Derudover anføres det, at personoplysninger kan anvendes til at be- eller afkræfte en persons relevans for efterforskningen som "tidlige og spinkle indikatorer", ligesom oplysningerne kan anvendes til at overvåge en relevant person i kortere eller længere perioder eller et sted, hvor en unavngiven person har sin færden.

Det tilføjes, at det kan give anledning til problemer, hvis Politiets Efterretningstjeneste skal stille oplysninger til rådighed for den myndighed, der skal skønne, om videregivelse kan ske (pkt. 2.3., s.22).

Af justitsministeriets bemærkninger (pkt. 2.4., s. 24) fremgår, at en konkret vurdering efter de nugældende regler vil "i almindelighed føre til, at de pågældende oplysninger lovligt kan videregives", idet der herved henvises til karakteren af de opgaver, som efterretningstjenesterne udfører.

Ud fra en menneskeretlig betragtning er der ikke tvivl om, at oplysninger indhentes og videregives med et lovligt formål for øje, hvis det sker som led i terrorismeforebyggelse og -bekæmpelse eller af andre hensyn til statens sikkerhed. Der er imidlertid ingen begrænsning lagt ind i den foreslåede § 110 a, stk. 1, hvorfor den vil kunne anvendes i forbindelse med andre af efterretningstjenestens opgaver.

Et mere påtrængende menneskeretligt problem er dog, om det foreslåede krav om "betydning" er tilstrækkeligt til at opfylde kravet om nødvendighed og proportionalitet. De forhold, som må tillægges vægt i en sådan vurdering er: 1) oplysningerne er typisk personfølsomme, 2) de anvendes uden samtykke fra eller underretning til den berørte person, 3) de anvendes til at fastlægge et handle- eller adfærdsmønster, 4) de anvendes i nogle tilfælde meget tidligt i efterforskningen, d.v.s. som indikationer eller 5) uden at der foreligger en konkret begrundet mistanke om, at personen er relevant for efterretningstjenestens arbejde.

Der bliver derfor – efter instituttets opfattelse – skabt mulighed for en form for hemmelig overvågning af borgerne og grundlag for at skabe detaljerede personprofiler. Dette bør give anledning til, at det menneskeretlige nødvendighedskrav anses for skærpet, jf. ovenfor under afsnit 3, og at personoplysninger kun indhentes, når det er strengt nødvendigt og kun under særlige omstændigheder.

Den eneste af de begrundelser, der er angivet for at give Politiets Efterretningstjeneste adgang til personoplysninger uden foretagelse af konkret vurdering, og som vil kunne bidrage til at imødekomme et skærpet nødvendighedskrav, er behovet for hemmeligholdelse af efterretningstjenestevirksomhed.

Det er et tungtvejende hensyn, men kan ikke i sig selv legitimere enhver videregivelse og indhentelse af personoplysning om borgeren.

Det må derfor med henvisning til menneskeretten fastholdes, at der skal ske en konkret vurdering af, om et indgreb overfor en bestemt borger i form af indhentelse og videregivelse af følsomme personoplysninger er strengt nødvendigt og om det er rimeligt set i forhold til den aktivitet der efterforskes eller overvåges.

Hvis en sådan konkret vurdering ikke kan foretages af den myndighed, der videregiver oplysninger p.g.a. hensyn til efterretningstjeneste, må vurderingen udføres af Politiets Efterretningstjeneste selv. Kontrol med denne vurdering kan opnås med etablering af en administrativ kontrolinstans eller, som anført i bemærkningerne til forslaget, af Wambergudvalget (pkt. 2.4.2.3., s. 41)

På dette grundlag, er det instituttets opfattelse, at det foreslåede krav om "betydning" for varetagelse af Politiets Efterretningstjenestes opgaver, ikke synes at kunne opfylde et skærpet nødvendighedskrav.

4.2. Indgreb i meddelelshemmeligheden

Indgreb i borgernes kommunikation via telefon eller andre kommunikationsapparater, breve, mails, chatrooms m.v. må i menneskeretlig henseende anses som indgreb i retten til respekt for korrespondance i EMRK art. 8.

Sådanne indgreb skal opfylde de betingelser om nødvendighed og proportionalitet, som er beskrevet foran under afsnit 3. Derudover er det et menneskeretligt krav, at der som udgangspunkt sker underretning om indgrebet, og at det kun udføres under forudgående domstolskontrol.

Det fremlagte forslag til ændring af retsplejelovens § 783 medfører, at et indgreb i meddelelshemmeligheden i form af telefonaflytning fremover vil være rettet mod en person, frem for mod de kommunikationsmidler, som personen benytter sig af, når det gælder efterforskning indenfor straffelovens kap. 12 og 13.

Instituttet er enig i arbejdsgruppen og Justitsministeriets overvejelser om betydningen af ny kommunikationsteknologi og finder, at forslaget bidrager til at opdatere politiets efterforskningsmidler.

For så vidt angår underretning, forudsætter den foreslåede ordning, at der indhentes forudgående retskendelse på aflytning af en bestemt person, og at det efterfølgende meddeles retten, hvilke telefonnumre, der er blevet aflyttet og med hvilken begrundelse.

Instituttet finder det positivt, at der på dette punkt er fundet en effektiv løsning, som tager afsæt i bestående retssikkerhedsgarantier og dermed sikrer borgerens rettigheder og friheder.

Forslaget indeholder også et forslag til ændring af retsplejelovens § 788, stk. 4 om underretning af den person, som har fået foretaget indgreb i sin meddelelseshemmelighed. Underretning vil herefter kunne undlades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum, hvis underretningen vil være til skade for efterforskningen.

Manglende underretning vil i menneskeretlig henseende kunne anses som tilsidesættelse af en væsentlig retssikkerhedsgaranti. Instituttet finder derfor anledning til at bemærke, at rettens afgørelse af om, at underretning ikke skal ske eller ske på et senere tidspunkt, må træffes på baggrund af en vurdering af nødvendigheden og proportionaliteten af en sådan tilsidesættelse.

4.3. Teleobservation

Observation af borgere via de oplysninger om mobiltelefoni, som registreres på mobiltelefonnettets sendemaster, må anses at udgøre et indgreb i den menneskeretlige privatlivsbeskyttelse, i det omfang det giver anledning til at fastslå en persons færden og opholdssted samt kommunikationsadfærd, herunder teletrafikoplysninger.

Forslaget til ændring af retsplejeloven, hvorved § 791 a udvides med et nyt stk. 4, åbner adgang for, at teleudbydere på baggrund af en observationskendelse kan forpligtes til fremadrettet at udlevere oplysninger i form af lokaliseringsdata til politiet om, hvilke mobiltelefonmaster en tændt mobiltelefon er i forbindelse med.

Ordnningen forudsætter, at rettens kendelse indhentes forud for teleobservationen, at der sker efterfølgende underretning, og at der beskikkes en advokat for den observerede person.

Instituttet finder det positivt, at der hermed skabes udtrykkelig hjemmel for den form for observation, som adgang til lokaliseringsdata via sendemaster, er udtryk for. Også i dette tilfælde er der fundet en løsning, der tager afsæt i og respekterer grundlæggende retssikkerhedsgarantier og den menneskeretlige beskyttelse af korrespondance og privatliv.

Instituttet finder dog anledning til at bemærke, at en eventuel udvidelse af teleudbyderes forpligtelse til at bistå politiet med indholdsdata vil betyde, at der på sigt vil bestå en reel mulighed for tillige at få adgang til indholdsdata. Det vil i denne sammenhæng sige indhold af samtale ført fra mobiltelefon eller sendt som SMS. På samme måde vil lyd- og billedmateriale sendt som MMS kunne gøres tilgængeligt for politiet.

4.4. Forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation

Forstyrrelse eller afbrydelse af radio- og telekommunikation i et nærmere bestemt område har vidtgående konsekvenser for den enkelte borgers ret til respekt for korrespon-

dance. Indgrebets intensitet skal især ses i lyset af, at det berører en større kreds af personer, som ikke er relevante eller mistænkte i forhold til en efterforskning.

Forslaget til indsættelse af en ny bestemmelse i retsplejelovens § 791 c vil give politiet mulighed for at forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation i et område, hvis der er afgørende grunde til det med henblik på at forebygge alvorlig kriminalitet med en strafferamme på 6 år og derover, eller en overtrædelse af straffelovens kap. 12 og 13, som kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier. Anvendelsesområdet for bestemmelsen er dermed ikke begrænset til terrorhandlinger.

Det er instituttets opfattelse, at menneskerettens krav til kvaliteten af den lovhjemmel, der giver mulighed for at gribe ind i en beskyttet rettighed, tilsiger, at der tilvejebringes udtrykkelig hjemmel for et indgreb som det foreslåede som erstatning for en generel nødretsgrundlægning.

Mens det må anses som foreneligt med menneskeretten, at der iværksættes forstyrrelse og afbrydelse af tele- og radiokommunikation, når der er afgørende grunde til det med henblik på at forebygge en terrorhandling, forekommer det noget tvivlsomt, om proportionalitets- og nødvendighedskravene kan anses for opfyldt, når telekommunikationen forstyrres eller afbrydes p.g.a. en begivenhed, der alene ud fra en generel vurdering kan indebære en markant øget risiko for terrorangreb, jf. justitsministeriets bemærkninger (pkt. 5.3.1., s. 61).

Der må, jf. ovenfor under afsnit 3, altid foretages en konkret afvejning af de modstående interesser mellem myndighedernes ønske om effektive systemer og redskaber til efterforskning, samfundsinteressen i at forhindre terrorhandlinger og borgerens interesse i uforstyrret kommunikation. Der bør derfor i tilknytning til den konkrete begivenhed stilles krav om, at der tillige foreligger konkrete oplysninger om, at der er en øget risiko for en terrorhandling, førend forstyrrelse eller afbrydelse kan iværksættes.

Det er således instituttets opfattelse, at det bør fremgå af bemærkningerne, at en generel vurdering af øget risiko i forbindelse med en bestemt begivenhed skal være suppleret af konkrete oplysninger, der opfylder ordlydens krav om afgørende grunde, førend forstyrrelse eller afbrydelse af tele- og radiokommunikation kan iværksættes.

Politiet skal efter forslaget indhente rettens kendelse forud for indgrebet, og skal herved angive begrundelsen for indgrebet, områdets afgrænsning og det relevante tidsrum.

Instituttet finder det af retssikkerhedsmæssige hensyn påkrævet, at der i en ny bestemmelse angives en absolut grænse for længstetiden af en afbrydelse eller forstyrrelse. Ligeledes bør der skabes udtrykkeligt hjemmelsgrundlag for forlængelse af tidsrummet, således at der også her fastsættes en længstetid.

Forslaget indebærer en tilsidesættelse af kravet om underretning af de personer, der berøres af afbrydelsen eller forstyrrelsen af deres kommunikation. Dette sker med henvisning til, at det i praksis ikke vil være muligt.

På grund af indgrebets alvorlige karakter og indvirkning på borgernes kommunikationsfrihed, bør det overvejes, om der kan ske efterfølgende underretning ved brug af almindeligt tilgængelige kommunikationsmidler så som tv, radio eller aviser, med mindre dette vil stride mod hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder.

4.5. TV-overvågning

TV-overvågning i det offentlige rum udgør ikke et indgreb i retten til privatliv, med mindre det suppleres af optagelse og systematisk eller permanent opbevaring af det billedmateriale, som overvågningen frembringer, jf. *Peck v. UK*, 28.01.03 og *Perry v. UK*, 17.07.03.

Forslaget indeholder ændringer til TV-overvågningsloven, der skaber hjemmel til, at politimesteren kan henstille, at offentlige myndigheder eller private foretager TV-overvågning, jf. forslaget til § 4 a, og kan give pålæg med hensyn til kvaliteten af optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende samt med hensyn til opbevaring, jf. forslaget til § 4 b.

For så vidt angår den foreslåede § 4 a giver den efter instituttets opfattelse ikke anledning til problemer, idet en henstilling fra politimesteren dels skal angå tv-overvågning, der opfylder lovens krav, dels ikke er bindende for modtageren.

Et pålæg om kvalitetskrav til optagelse og opbevaring af billedmateriale, der er frembragt ved tv-overvågning, må derimod vurderes i lyset af den forpligtelse til at beskytte borgernes privatliv, som følger af EMRK art. 8. Optagelse af billedmateriale og efterfølgende opbevaring heraf på videobånd, film eller lignende må betragtes som pålæg om at optage og opbevare om ikke systematisk, så permanent. Et sådant pålæg forudsætter derfor, at der foretages en afvejning mellem politimæssige interesser, efterforskningsmæssige interesser og borgerens interesse i at beskytte sin private sfære og oplysninger herom. I lyset heraf skal der foretages en vurdering af, om optagelse og opbevaring er nødvendig og proportional i forhold til det mål, som søges opnået i den konkrete situation, der giver anledning til pålægget.

Instituttet finder i den forbindelse anledning til at pege på, at det allerede i dag er muligt at indrette overvågningskameraer på en måde, der muliggør, at kun materiale fra bestemte tidsrum eller intervaller, optages og derefter kan gøres til genstand for opbevaring. Det er derfor muligt rent teknisk at begrænse optagelse og opbevaring til tidsrum og situationer, hvor der er en konkret mistanke om, at der vil blive begået en forbrydelse. Optagelse og opbevaring kan tillige aktiveres og deaktiveres af fx en alarm, der automatisk følger støj-udvikling eller andre forstyrrende elementer, eller igangsættes manuelt.

Ved at benytte tekniske indretninger, der begrænser optagelse og opbevaring til særlige situationer, vil hensynet til borgerens privatlivsbeskyttelse kunne integreres i den tekniske løsning. Herved vil det menneskeretlige krav om, at en mindre indgribende foranstaltning skal vælges frem for en mere indgribende foranstaltning, kunne opfyldes.

Der er efter forslaget ikke etableret kontrol med politimesterens beslutning om at henstille eller give pålæg. Som anført, vil et pålæg kunne have indflydelse på retten til respekt for privatliv, og da det tænkes givet som led i politiets terrorismeforebyggende aktiviteter eller i forbindelse med efterforskning, bør det undergives uafhængig kontrol.

Det er derfor instituttets opfattelse, at det klart bør fremgå af lovtækst eller forarbejder, at et udstedt pålæg kan indbringes for Datatilsynet eller anden administrativ kontrolinstans, og at dette organ også får adgang til at kontrollere de henstillinger og pålæg, som bliver udstedt af politimestrene.

4.6. Adgang til passageroplysninger

Registrering og opbevaring af historiske og aktuelle passageroplysninger, herunder om en persons rejseruter, rejsetidspunkter, købsdato og -sted for flybilletter, kan betragtes som indgreb i privatlivsbeskyttelsen, idet de i kumuleret form giver en præcis profil af persons adfærd, mønstre og præferencer i forbindelse med rejser i ind- og udland.

Oplysningernes personlige – og i nogle tilfælde følsomme – karakter understreges af, at der på listen over passageroplysninger, som Politiets Efterretningstjeneste mener har væsentlig betydning for varetagelsen af opgaver, er medtaget oplysninger om nationalitet, rejselegitimation, betalingsform, medrejsende m.v. (pkt. 7.3, s. 83f).

Det foreliggende forslag til ændring af luftfartsloven, hvorved der indsættes en ny bestemmelse som § 148 a, pålægger luftfartselskaber en pligt til at registrere og opbevare oplysninger om passagerer og besætningsmedlemmer i et år og udlevere disse til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelse af straffelovens kap. 12 og 13.

Det vil – ud fra en menneskeretlig betragtning – være legitimt at indhente sådanne oplysninger på en bestemt person, hvis det er nødvendigt og proportionalt i forbindelse med efterforskning af en konkret sag eller som led i forebyggelse af terrorhandlinger.

Når det anføres i bemærkningerne til forslaget (pkt. 7.2., s. 79), at flypassagerlister tænkes anvendt "som led i en mere generel overvågning i forhold til de kredse, som vurderes at være relevante i en terrormæssig sammenhæng", er det efter instituttets opfattelse udtryk for en tilsidesættelse af menneskerettens krav om konkret vurdering forud for indhentelse af passagerlister.

Et generelt ønske om effektivitet og hurtig adgang for efterretningstjenesterne til personlige oplysninger om borgernes rejseaktiviteter kan ikke begrunde en direkte adgang til sådanne oplysninger. Adgangen må ud fra en menneskeretlig vurdering være betinget af, at det konkret kan påvises, at den efterforskningsmæssige interesse overstiger hensynet til passagerens interesse i privatlivsbeskyttelse.

Det er derfor instituttets opfattelse, at den gældende ordning, hvorefter Politiets Efterretningstjeneste skal indhente editionskendelse hos retten, hvis den ønsker passageroplys-

ninger udleveret, bedst opfylder menneskerettens indgrebsbetingelser og krav om retssikkerhedsgarantier.

I tilknytning hertil skal det bemærkes, at justitsministeriets bemærkning om (pkt. 7.3, s. 81), at der i praksis næppe forekommer tilfælde, hvor betingelserne for edition ikke er opfyldt, når passageroplysningerne kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver, ikke i sig selv kan begrunde tilsidesættelse af den retssikkerhedsgaranti, som domstolskontrollen udgør, jf. ovenfor under afsnit 3.

Den foreslåede bestemmelse indeholder derudover som § 148 a, stk. 4, direkte og elektronisk adgang for Politiets Efterretningstjeneste til luftfartselskabernes bookingsystemer. Formålet hermed er ligesom ved adgang til passageroplysninger at sikre en hurtigere og mere effektiv adgang til relevante oplysninger om personer, der køber billetter.

Instituttet bemærker, at der heller ikke i forhold til adgang til bookingsystemer er foretaget en afvejning mellem borgerens, samfundsmæssige og myndighedsspecifikke interesser. Det er alene tillagt betydning, at den praktiske procedure bliver forenklet og effektiviseret. Hermed opfyldes den del af den samfundsmæssige og individuelle interesse i effektiv forebyggelse og efterforskning af terrorhandlinger, men der sker samtidig en fuldstændig tilsidesættelse af samfundets og den enkelte borgers interesse i, at indgreb kun foretages, når det er nødvendigt og proportionalt i en konkret situation, og at sådanne indgreb kontrolleres af domstolene.

Instituttet finder det derfor bedst stemmende med menneskerettens krav, at adgang til bookingsystemer gøres betinget af rettens kendelse eller af administrativ kontrol.

I relation til såvel passagerlister som bookingsystemer, finder instituttet anledning til at bemærke, at Politiets Efterretningstjeneste må anses at være forpligtet til at sørge for, at den overskudsinformation, som måtte indgå i efterforskningsmaterialet som følge af passager- og bookingoplysninger, destrueres, såfremt det ikke er relevant for den konkrete sag. Dette følger af persondatalovgivningens krav til datakvaliteten, jf. Personoplysningslovens § 5, og de underliggende menneskeretlige og EU-retlige instrumenter, jf. Europarådets Persondatakonventions art. 5 og EU-direktiv om beskyttelse af personoplysninger, art. 6.

Institut for Menneskerettigheder/ Birgitte Kofod Olsen, 24. marts 2006.