



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K.

Dato: 4. juni 2007
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2007-792-0380
Dok.: RAJ40672

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 326, som Folketingets Retsudvalg (Alm. del) har stillet til justitsministeren den 16. maj 2007.

Lene Espersen

/

Lars Hjortnæs

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 326 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del):

”Ministerens kommentarer udbedes til henvendelse af 9/5-07 fra Amnesty International vedr. anti-terrorlovgivningen, herunder i forhold til Amnestys anbefalinger, jf. REU alm. del - bilag 515.”

Svar:

1. I henvendelsen af 9. maj 2007 fra Amnesty International til Folketingets Retsudvalg fremsætter Amnesty International en række kritiske bemærkninger i anledning af nogle af de seneste års lovgivningsmæssige tiltag med henblik på bekæmpelse af terrorisme.

Under overskriften ” Den nye danske terrorlovgivning undergraver vores retssikkerhed” har Amnesty International således nævnt 8 konkrete lovgivningsmæssige tiltag, som efter Amnesty Internationals opfattelse går ud over retssikkerheden.

2. Den overvejende del af de initiativer, der er omtalt i Amnesty Internationals henvendelse, er gennemført ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.).

Visse af de omtalte initiativer er gennemført enten ved lov nr. 436 af 10. juni 2003 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Bekæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet) eller ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerhold på telemarkedet, våbenloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.)

Justitsministeriet skal til det, der er anført af Amnesty International, overordnet bemærke, at de retssikkerhedsmæssige overvejelser, som de pågældende initiativer kan give anledning til, er indgående behandlet forud for gennemførelsen af lovforslagene, herunder i Justitsministeriets besvarelser af spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg i anledning af tidligere henvendelser fra Amnesty International til udvalget.

Justitsministeriet skal derfor generelt henvise til de nævnte lovforslag, bemærkningerne til disse lovforslag og besvarelser af udvalgsspørgsmål om lovforslagene.

Justitsministeriet skal herudover om de enkelte spørgsmål, som Amnesty International rejser, bemærke følgende:

2.1. Amnesty International anfører i henvendelsen, at Politiets Efterretningstjeneste alene med henvisning til Politiets Efterretningstjenestes behov kan indhente oplysninger fra offentlige myndigheder uden konkrete begrundelser og uden konkret vurdering fra den afgivende myndighed.

Justitsministeriet kan i den anledning oplyse, at det fremgår af retsplejelovens § 116, stk. 2, at Politiets Efterretningstjeneste kan indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, i det omfang oplysningerne må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Bestemmelsen blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.).

I besvarelse af spørgsmål nr. 58 af 24. april 2006 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217) er der bl.a. anført følgende om bestemmelsen:

”I betingelsen om, at oplysningerne ”må antages at have betydning” ligger, at der skal være en mere konkret formodning for, at de oplysninger, som Politiets Efterretningstjeneste ønsker at indhente fra en anden forvaltningsmyndighed, vil have betydning for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver vedrørende straffelovens kapitel 12 og 13. Der er således ikke tale om, at Politiets Efterretningstjeneste uden begrænsninger kan indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder.

Der kan i den forbindelse være god grund til at fremhæve, at en gennemførelse af den foreslåede bestemmelse i § 110 a, stk. 2 [nu § 116, stk. 2] ikke vil føre til, at Politiets Efterretningstjeneste får mulighed for at indhente fortrolige oplysninger i væsentligt videre omfang end efter de gældende regler. Formålet med bestemmelsen er således i stedet navnlig at løse de spørgsmål vedrørende tidsforbrug mv., som der er peget på i arbejdsgruppens rapport, jf. ovenfor.

Der kan i forlængelse heraf også peges på, at lovforslaget bygger på, at Politiets Efterretningstjeneste i tilfælde, hvor efterretningstjenesten har behov for at modtage oplysninger om alle personer, der f.eks. inden for et givent tidspunkt har rettet henvendelse til en forvaltningsmyndighed, så vidt muligt afgrænser sin forespørgsel til den pågældende myndighed, således at der ikke i videre omfang end nødvendigt bliver tale om videregivelse af oplysninger af den omhandlede karakter, jf. pkt. 3.4.2.3. i lovforslagets bemærkninger.

Med hensyn til Politiets Efterretningstjenestes praktiske anvendelse af bestemmelsen i § 110 a, stk. 2 [nu § 116, stk. 2], kan der henvises til, at det forudsættes, at der fastsættes nærmere retningslinjer herom, jf. omtalen i pkt. 3.4.2.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

I disse retningslinjer vil det blive fastsat, i hvilket omfang indhentelse af oplysninger i medfør af bestemmelsen i § 110 a, stk. 2, kræver forudgående godkendelse hos chefen for Politiets Efterretningstjeneste eller dennes stedfortræder. Det forudsættes i den forbindelse, at der f.eks. skal indhentes en sådan forudgående godkendelse i tilfælde, hvor der er spørgsmål om at indhente oplysninger om alle personer, der inden for et givent tidsrum har rettet henvendelse til bestemte myndigheder.

Der kan endelig peges på, at det med lovforslaget forudsættes, at der i de nye retningslinjer for det såkaldte Wamberg-udvalg etableres en ordning, hvorefter Politiets Efterretningstjeneste med passende mellemrum orienterer udvalget om tjenestens anvendelse af den nye bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2 [nu § 116, stk. 2], jf. omtalen i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.4.2.3.

På grundlag af denne orientering vil der kunne finde en drøftelse sted mellem Wamberg-udvalget og Politiets Efterretningstjeneste, og udvalget vil i den forbindelse kunne stille nærmere spørgsmål til tjenesten om bestemmelsens anvendelse.

Wamberg-udvalget vil således have mulighed for mere generelt at påse, at efterretningstjenestens anvendelse af bestemmelsen ligger inden for de anførte rammer, herunder betingelsen om, at oplysningerne skal være indhentet på baggrund af en mere konkret formodning om, at oplysningerne vil have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Hvis Wamberg-udvalget måtte finde grundlag for det, vil udvalget kunne forelægge ethvert spørgsmål om Politiets Efterretningstjenestes anvendelse af den omhandlede bestemmelse for justitsministeren.

3. Bl.a. på den anførte baggrund er der med den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, efter Justitsministeriets opfattelse tale om en hensigtsmæssig og afbalanceret ordning, der ikke på

nogen måde kan siges at gå på kompromis med grundlæggende retsprincipper.

Der henvises endvidere til besvarelserne af spørgsmål nr. 38 og 87.”

Justitsministeriet kan om bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 2, herudover henvide til de almindelige bemærkninger til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217), pkt. 3, samt bemærkningerne til lovforslagets § 2, nr. 1.

Justitsministeriet kan endvidere henvide til ministeriets besvarelser af spørgsmål nr. 23, 38, 43, 55, 70-71, 79-81, 86-91, 98, 110-111, 118, 122-123, 125 og 127 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217) samt til pkt. 4 i den kommenterede høringsoversigt vedrørende lovforslaget, som er sendt til Folketingets Retsudvalg den 6. april 2006.

2.2. Amnesty International anfører i henvendelsen, at personer kun kan få oplyst, at de har været aflyttet af Politiets Efterretningstjeneste, hvis Politiets Efterretningstjeneste vurderer, at det ikke vil være til skade for den konkrete sags opklaring eller for Politiets Efterretningstjenestes efterforskningsmetoder.

Justitsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at det fremgår af retsplejelovens § 788, stk. 1, at der efter afslutningen af et indgreb i meddelelshemmeligheden skal gives underretning om indgrebet. Underretningen gives efter retsplejelovens § 788, stk. 3, af den byret, som har truffet afgørelse om indgrebet.

Efter retsplejelovens § 788, stk. 4, kan retten efter begæring fra politiet beslutte, at underretning skal undlades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum, der kan forlænges ved senere beslutning, hvis underretning vil være til skade for efterforskningen eller efterforskningen i en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan danne grundlag for et indgreb i meddelelshemmeligheden, eller hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder eller omstændighederne i øvrigt taler imod underretning.

Bestemmelsen i retsplejelovens § 788, stk. 4, er senest ændret ved lov nr. 436 af 10. juni 2003 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Be-

kæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet) og lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.).

Ved ændringen af retsplejelovens § 788, stk. 4, ved lov nr. 436 af 10. juni 2003 blev formuleringen ”eller til skade for efterforskningen i en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan danne grundlag for et indgreb i meddelelseshemmeligheden” føjet til de grunde, der kan føre til at undlade underretning om et indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Om lovændringen henvises til de almindelige bemærkninger til forslag til lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Bekæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet) (L 218) fremsat den 23. april 2003 af justitsministeren, pkt. 6, samt bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 15.

Ved ændringen af retsplejelovens § 788, stk. 4, ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) blev formuleringen ”hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder” føjet til de grunde, der kan føre til at undlade underretning om et indgreb i meddelelseshemmeligheden.

I besvarelse af spørgsmål nr. 123 af 19. maj 2006 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217) er der bl.a. anført følgende om denne ændring:

”Lovforslagets § 2, nr. 5, indebærer, at retsplejelovens § 788, stk. 4, ændres, så det kommer til at fremgå udtrykkeligt, at hvis hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder taler imod underretning, kan retten efter begæring fra politiet beslutte, at underretning skal undlades eller udsættes i et nærmere bestemt tidsrum, der kan forlænges.

Som anført i bemærkningerne vil oplysninger om ”politiets efterforskningsmetoder” f.eks. kunne være tekniske oplysninger om politiets aflytningsudstyr eller –metoder. Der forudsættes at være tale om ”fortrolige oplysninger”, hvis politiet har en særlig interesse i at holde oplysningerne hemmelige, og oplysningerne ikke er almindeligt kendt.

Som det fremgår af den nævnte besvarelse, har Politiets Efterretningstjeneste over for Justitsministeriet bekræftet, at det er den praktiske hovedregel, at retten træffer afgørelse om at undlade underretning i sager, hvor der er foretaget telefonaflytning som led i tjenestens efterforskning. Dette skal ses i sammenhæng med den omstændighed, at de hensyn, der kan begrunde, at underretning om telefonaflytning undlades, i sagens natur særligt ofte vil gøre sig gældende i de sager, som Politiets Efterretningstjeneste efterforsker.

I denne type sager foreligger navnlig vægtige hensyn til at sikre, at efterforskningen – der ofte kan strække sig over længere perioder og være rettet mod større netværk – ikke skades som følge af underretning til en aflyttet person, der i givet fald f.eks. ville kunne advare et terrormistænkt netværk om, at man var under overvågning.”

Om lovændringen kan der desuden henvises til de almindelige bemærkninger til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217), pkt. 4, samt bemærkningerne til lovforslagets § 2, nr. 5.

Justitsministeriet kan endvidere henvise til ministeriets besvarelser af spørgsmål nr. 102 og 122 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217) samt til pkt. 6 i den kommenterede høringsoversigt vedrørende lovforslaget, som er sendt til Folketingets Retsudvalg den 6. april 2006.

2.3. Amnesty International anfører endvidere, at Politiets Efterretningstjeneste med bare én dommerkendelse vedrørende en terrormistænkt kan aflytte telefoner og tappe computere hos en ubestemt kreds af venner, bekendte (ikke-mistænkte) i op til 4 uger. Den eneste betingelse er, at den mistænkte har mulighed for at låne de andres telefon eller computer.

Justitsministeriet kan i den anledning oplyse, at det fremgår af retsplejelovens § 783, stk. 1, at indgreb i meddelelseshemmeligheden sker efter rettens kendelse. I kendelsen anføres de telefonnumre, lokaliteter, adressater eller forsendelser, som indgrebet angår.

Efter retsplejelovens § 783, stk. 2, kan der, hvis efterforskningen angår en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, i rettens kendelse ud over bestemte telefonnumre anføres den person, som indgrebet angår (den mistænkte). I så fald skal politiet snarest muligt efter udløbet af det

tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages, underrette retten om de telefonnumre, som indgrebet har været rettet mod. Hvis særlige forhold taler for det, skal denne underretning ske inden 24 timer efter indgrebets iværksættelse. Underretningen skal indeholde en angivelse af de bestemte grunde, der er til at antage, at der fra de pågældende telefonnumre gives meddelelser til eller fra den mistænkte. Retten underretter den efter retsplejelovens § 784, stk. 1, beskikkede advokat, der herefter kan indbringe spørgsmålet om lovligheden af indgrebet for retten. Burde indgrebet efter rettens opfattelse ikke være foretaget, skal retten give meddelelse herom til Justitsministeriet.

Adgangen til at opnå den netop nævnte form for kendelse på en person blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.).

Særligt vedrørende det af Amnesty International anførte om aflytning af ikke-mistænkte kan der henvises til besvarelse af spørgsmål nr. 92 af 28. april 2006 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217). I besvarelsen er der bl.a. anført følgende:

” Spørgsmålet om, under hvilke betingelser der kan foretages telefonaflytning – herunder om der kan ske aflytning af andre end den mistænkte telefoner – er reguleret i retsplejelovens §§ 781 og 782. Disse bestemmelser foreslås ikke ændret ved lovforslaget.

Som det fremgår af pkt. 4.1. og 4.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og af besvarelsen af spørgsmål nr. 4, er det efter § 781, stk. 1, bl.a. en forudsætning for at foretage telefonaflytning, at der er bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser til eller fra den mistænkte (nr. 1), at indgrebet antages at være af afgørende betydning for efterforskningen (nr. 2), og at efterforskningen angår en lovovertrædelse af vis grovhed, f.eks. en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 (nr. 3).

Det følger endvidere af § 782, stk. 1, at indgreb i meddelelsehemmeligheden ikke må foretages, hvis det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at ville forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb (kravet om proportionalitet).

Hvis de nævnte betingelser er opfyldt, kan politiet aflytte såvel telefoner, der tilhører den mistænkte, som telefoner, der tilhører andre.

Der vil således efter de gældende regler i retsplejeloven kunne foretages aflytning af telefoner, der tilhører f.eks. den mistænkte, hans nærmeste, forældre, venner, bekendte eller arbejdsplads, såfremt der er bestemte grunde til at antage, at der via disse telefoner gives meddelelser til eller fra den mistænkte. På tilsvarende betingelser vil der kunne foretages aflytning af f.eks. telefonautomater eller telefoner på værtshuse mv.

Var der ikke efter retsplejeloven mulighed for at aflytte telefoner, der tilhører andre end den mistænkte, ville den mistænkte kunne undgå telefonaflytning ved blot at anvende telefoner, der ikke tilhører den pågældende selv.

Det følger af det anførte, at en retskendelse ”på person” efter den foreslåede nye bestemmelse vil betyde, at politiet – inden for rammerne af de nævnte almindelige regler i retsplejelovens §§ 781 og 782 – vil kunne iværksætte telefonaflytning i forhold til såvel den mistænkte, hans egne telefoner som telefoner, der tilhører andre.

Det afgørende vil således være, om der er ”bestemte grunde” til at antage, at der over de pågældende telefoner gives meddelelser til eller fra den mistænkte, jf. retsplejelovens § 781, stk. 1, nr. 1. Som anført ovenfor videreføres de gældende regler på dette punkt uden ændringer.”

Lovforslaget, herunder forslaget om mulighed for at opnå kendelse på en person ved indgreb i meddelelseshemmeligheden, blev ændret under Folketingets behandling.

Justitsministeriet kan i den forbindelse henvise til betænkning over forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217) afgivet af Folketingets Retsudvalg den 30. maj 2006. I bemærkningerne til ændringsforslag nr. 2 til § 2 vedrørende muligheden for at opnå kendelse på en person ved indgreb i meddelelseshemmeligheden er bl.a. anført følgende:

”Der foreslås en ændret affattelse af bestemmelsen om kendelse ”på person” i lovforslagets § 2, nr. 4 (retsplejelovens § 783, stk. 2). Der er tale om to ændringer i forhold til den bestemmelse, der fremgår af lovforslaget:

For det første træder en kendelse ”på person” ikke i stedet for en kendelse efter de gældende regler, men har karakter af en tilføjelse til en sådan kendelse. Der henvises til punkt 2 nedenfor.

For det andet skal underretning til retten om de telefonnumre, som der på grundlag af en kendelse ”på person” er iværksat indgreb over for, i særlige tilfælde ske senest 24 timer efter indgrebets iværksættelse og ikke – som efter lovforslaget – først ved udløbet af den periode, hvori indgrebet kan foretages. Der henvises til pkt. 3 nedenfor.

2. Ændringsforslaget indebærer som nævnt for det første, at der også i retskendelser i sager, som er omfattet af bestemmelsen – dvs. sager om efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 – skal anføres de konkrete telefonnumre, som Politiets Efterretningstjeneste på tidspunktet for kendelsen finder, at der er behov for at foretage indgreb over for (og som retten finder, at der er hjemmel til at foretage indgreb over for).

Herved sikres det, at retten – på samme måde som i dag – tager stilling til spørgsmålet om indgreb i meddelelseshemmeligheden i forhold til de konkrete telefonnumre, som Politiets Efterretningstjeneste på dette tidspunkt er bekendt med.

På dette punkt indebærer forslaget således en videreførelse af gældende ret.

Der kan ud over disse telefonnumre anføres den person, som indgrebet angår (den mistænkte). Herved imødekommes de hensyn, som bestemmelsen i det fremsatte lovforslag bygger på, jf. herom nærmere punkt 4.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Kendelsen vil således indebære, at der ud over de telefonnumre, som fremgår af kendelsen, kan foretages indgreb over for telefonnumre, i forhold til hvilke der efter efterretningstjenestens vurdering efterfølgende foreligger bestemte grunde til at antage, at der gives meddelelser til eller fra den mistænkte. Det er uden betydning, om den pågældende telefon tilhører den mistænkte eller andre.

Betingelserne for, hvornår der kan foretages indgreb i meddelelseshemmeligheden, videreføres – i overensstemmelse med det fremsatte lovforslag – uændret. Også efter ændringsforslaget gælder således, at der ikke vil kunne iværksættes indgreb i meddelelseshemmeligheden i videre omfang end i dag. Det gælder både i forhold til den mistænkte og i forhold til andre.

[...]

Første gang der anmodes om retskendelse – dvs. på det tidspunkt, hvor efterretningstjenesten har et efterretningsmæssigt behov for at iværksætte aflytning – må tjenesten således fremlægge de konkrete

telefonnumre for retten, som man finder grundlag for at foretage indgreb over for.

I den periode, hvori indgrebet foretages – dvs. den periode, som rettens kendelse gælder for – vil politiet kunne iværksætte indgreb over for andre telefonnumre end dem, der er anført i kendelsen, forudsat at retsplejelovens almindelige betingelser kan anses for opfyldt, jf. ovenfor. Det bemærkes i den forbindelse, at rettens kendelse højst kan gælde i 4 uger, jf. den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 783, stk. 2 (der efter forslaget bliver stk. 3).

Når den nævnte periode er udløbet – og der derfor skal anmodes om ny retskendelse – må efterretningstjenesten tage stilling til, om der er behov for også fremover at foretage indgreb over for de telefonnumre, som der allerede er iværksat indgreb over for på grundlag af den hidtidige kendelse ”på person”. I givet fald må efterretningstjenesten på linje med det, der er anført ovenfor vedrørende ”førstegangskendelser”, forelægge disse konkrete telefonnumre for retten med henblik på kendelse. Tilsvarende vil gælde, når der efterfølgende skal indhentes nye kendelser i den pågældende sag.
[...]

Justitsministeriet kan herudover henvise til de almindelige bemærkninger til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217), pkt. 4, samt bemærkningerne til lovforslagets § 2, nr. 4.

Justitsministeriet kan endvidere henvise til ministeriets besvarelser af spørgsmål nr. 3-8, 12-17, 19, 24, 44, 47-48, 51-55, 59-66, 93-96, 103, 110-111, 113, 116, 120 og 123-124 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217) samt til pkt. 5 i den kommenterede høringsoversigt vedrørende lovforslaget, som er sendt til Folketingets Retsudvalg den 6. april 2006.

2.4. Amnesty International anfører i henvendelsen, at Politiets Efterretningstjeneste på et hvilket som helst tidspunkt kan gå ind og få on-line adgang til passager- og bookinglister til fly med henblik på at udlede rejsemønstre for mistænkelige til mistænkelige mål (profiling).

Justitsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at det fremgår af luftfartslovens § 148 a, stk. 1, at luftfartsselskaber skal foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om passagerer og besætningsmedlemmer på luftfartøjer, der ankommer til eller afgår fra Danmark. Efter luft-

fartslovens § 148 a, stk. 2, skal luftfartsselskaber på begæring til Politiets Efterretningstjeneste udlevere sådanne oplysninger til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Efter luftfartslovens § 148 a, stk. 3, fastsætter transport- og energiministeren efter forhandling med justitsministeren nærmere regler om registrering og opbevaring i medfør af bestemmelsens stk. 1 og om luftfartsselskabernes praktiske bistand til Politiets Efterretningstjeneste i medfør af bestemmelsens stk. 2.

Efter luftfartslovens § 148 a, stk. 4, kan transport- og energiministeren 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.

Bestemmelsen blev indsat i luftfartsloven ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.). Det fremgår af denne lovs § 9, stk. 4, at transport- og energiministeren efter forhandling med justitsministeren fastsætter tidspunktet for ikrafttrædelsen af bestemmelsen i luftfartslovens § 148 a som affattet ved lov nr. 542 af 8. juni 2006. Bestemmelsen er ikke trådt i kraft på nuværende tidspunkt. Det skyldes, at den bekendtgørelse, der skal udstedes i medfør af luftfartslovens § 148 a, stk. 3 og 4, og hvorved den nærmere ordning skal fastlægges, er under udarbejdelse med inddragelse af bl.a. repræsentanter for flyselskaber og interesseorganisationer.

I besvarelse af spørgsmål nr. 123 af 19. maj 2006 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217) er der på baggrund af en tidligere henvendelse fra Amnesty International bl.a. anført følgende om luftfartslovens § 148 a:

” I henvendelsen anfører Amnesty International vedrørende den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 4 (luftfartslovens § 148 a) bl.a., at det ikke er godtgjort, hvorfor Politiets Efterretningstjenestes arbejde ikke længere kan udføres med respekt for de nuværende retssikkerhedsgarantier, herunder særligt kravet om indhentelse af en retskendelse.

Justitsministeriet kan herom henvide til pkt. 8.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger og pkt. 10 i den kommenterede høringsoversigt.

Som det fremgår heraf, har Politiets Efterretningstjeneste i en række situationer behov for hurtigt og effektivt – ofte straks – at få adgang til aktuelle oplysninger fra luftfartsselskaberne om passagerer på luftfartøjer, der er på vej til eller fra danske lufthavne.

Herudover kan det som led i tjenestens virksomhed ligeledes være nødvendigt at få adgang til historiske oplysninger om passagerer på tidligere ankomster til eller afgange fra danske lufthavne. Tjenesten vil navnlig have behov for at indhente sådanne oplysninger i forbindelse med den bagudrettede efterforskning af en terrorhandling.

Der vil som anført i lovforslagets bemærkninger i praksis i dag næppe forekomme tilfælde, hvor betingelserne for edition ikke er opfyldt med hensyn til passageroplysninger, som kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver.

På den baggrund finder Justitsministeriet, at der bør gives Politiets Efterretningstjeneste en lignende direkte adgang til luftfartsselskabernes passageroplysninger, som politiet allerede har i dag i forbindelse med personkontrollen ved de ydre Schengen-grænser. Justitsministeriet har herved bl.a. lagt vægt på, at de hensyn, der begrundet en sådan adgang for politiet i forbindelse med ind- og udrejsekontrol, må anses for at tale med tilsvarende vægt ved Politiets Efterretningstjenestes indsats for at bekæmpe terrorisme mv.

Med henblik på at sikre Politiets Efterretningstjeneste en hurtigere og mere effektiv adgang til passageroplysninger foreslås det derfor at indsætte en ny bestemmelse i luftfartsloven (§ 148 a, stk. 2.), hvorefter luftfartsselskaber på begæring af Politiets Efterretningstjeneste skal udlevere nærmere angivne passageroplysninger til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 (herunder straffelovens terrorbestemmelser). Den foreslåede ordning gælder både aktuelle og historiske passageroplysninger.

Udgangspunktet vil som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger være, at Politiets Efterretningstjeneste anvender adgangen til passageroplysninger, når der i en konkret situation er behov for at indhente sådanne oplysninger. Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger får Politiets Efterretningstjeneste med den foreslåede adgang for tjenesten til luftfartsselskabernes aktuelle og historiske passageroplysninger også adgang til løbende at indhente passagerlister mv. på særligt udvalgte ruter. Det bemærkes i den forbindelse, at den tværministerielle arbejdsgruppe har oplyst, at det kun er et relativt begrænset antal destinationer, som det vil være relevant at følge.

Med henblik på at sikre, at passageroplysningerne er tilgængelige i en vis periode, foreslås det samtidig, at luftfartsselskaberne fremover skal foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om passagerer og besætningsmedlemmer på luftfartøjer, der ankommer til eller afgår fra Danmark, jf. den foreslåede bestemmelse i § 148 a, stk. 1.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 148 a, stk. 3, fastsætter transport- og energiministeren efter forhandling med justitsministeren nærmere regler om registrering og opbevaring i medfør af stk. 1 og om luftfartsselskabernes praktiske bistand til Politiets Efterretningstjeneste i medfør af stk. 2.

I lovforslagets almindelige bemærkninger er det angivet, hvilke passageroplysninger der efter Politiets Efterretningstjeneste navnlig kan have væsentlig betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver. Det skal i den forbindelse understreges, at det forudsættes, at der ved bekendtgørelse fastsættes nærmere regler om, hvilke typer af oplysninger der omfattes af luftfartsselskabernes forpligtelse til at registrere, opbevare og udlevere passageroplysninger.

Det foreslås endvidere (§ 148 a, stk. 4), at transport- og energiministeren efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om Politiets Efterretningstjenestes on-line adgang til luftfartsselskabernes bookingsystemer.

Som det ligeledes fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger under pkt. 8.3., vil den samlede ordning først ligge fast, når der udstedes regler i medfør af luftfartslovens § 148 a, stk. 3 og (eventuelt) stk. 4. De administrative regler vil som anført i lovforslagets bemærkninger blive fastsat efter forhandling med bl.a. luftfartsselskaberne og under inddragelse af tekniske og økonomiske forhold.”

Om bestemmelsen i luftfartslovens § 148 a kan der i øvrigt henvises til de almindelige bemærkninger til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217), pkt. 8, samt bemærkningerne til lovforslagets § 4, nr. 1.

Justitsministeriet kan endvidere henvise til ministeriets besvarelser af spørgsmål nr. 30-32, 40-42, 110-111 og 123 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217) samt til den kommenterede høringsoversigt vedrørende lovforslaget, som er sendt til Folketingets Retsudvalg den 6. april 2006, pkt. 10.

2.5. Amnesty International anfører i henvendelsen, at Politiets Efterretningstjeneste frit kan videregive oplysninger om borgere her i landet til Forsvarets Efterretningstjeneste, hvis det skønnes, at oplysningerne kan have betydning for tjenesternes arbejde. Det skaber risiko for, at oplysningerne udveksles med andre landes efterretningstjenester, uden at det kan kontrolleres.

Amnesty International anfører endvidere, at oplysningerne herved kan videregives til lande, der ikke respekterer menneskerettighederne, hvilket kan bringe mennesker i fare for at blive anholdt på rejser og sendt til steder, hvor de risikerer tortur.

Justitsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at det fremgår af retsplejelovens § 116, stk. 1, at Politiets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste, i det omfang videregivelsen kan have betydning for varetagelse af tjenesternes opgaver.

Bestemmelsen blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.).

Justitsministeriet kan om bestemmelsen henvise til de almindelige bemærkninger til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217), pkt. 3, samt bemærkningerne til lovforslagets § 2, nr. 1.

Justitsministeriet kan endvidere henvise til ministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 21 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217) samt til pkt. 4 i den kommenterede høringsoversigt vedrørende lovforslaget, som er sendt til Folketingets Retsudvalg den 6. april 2006.

Bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 1, regulerer ikke spørgsmålet om Forsvarets Efterretningstjenestes muligheder for videregivelse af oplysninger til udenlandske myndigheder.

Om videregivelse af fortrolige oplysninger fra danske offentlige myndigheders til udenlandske myndigheder kan mere generelt oplyses, at der

enkelte steder er fastsat udtrykkelige bestemmelser om videregivelse af bestemte typer oplysninger til andre landes myndigheder.

Uden for sådanne tilfælde må det bero på en konkret vurdering af reglerne om offentligt ansattes tavshedspligt, om en videregivelse vil være berettiget.

I John Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer* (3. udgave, 2001), side 562-63, anføres der bl.a. følgende om dette spørgsmål:

”Det er i administrativ praksis almindeligt antaget, at regeringen inden for de rammer, der følger af grundloven, kan indgå overenskomst med fremmede stater, som bl.a. indebærer, at den danske stat i et vist omfang er forpligtet til at videregive visse fortrolige oplysninger til udenlandske myndigheder. I det omfang, en sådan international aftale er indgået, vil videregivelse af fortrolige oplysninger til opfyldelse af den pågældende internationale forpligtelse ikke være uberettiget i relation til straffelovens bestemmelser om tavshedspligt.

Det må endvidere antages, at danske myndigheder i et vist omfang er berettiget til – f.eks. som led i et mere uformelt samarbejde – at videregive fortrolige oplysninger til brug for andre landes myndigheder.

Det er næppe muligt mere generelt at angive, hvornår en sådan videregivelse må anses for berettiget. I vurderingen heraf må formentlig navnlig indgå formålet med videregivelsen, herunder om videregivelsen er af betydning for, at den danske forvaltningsmyndighed kan varetage sine forvaltningsopgaver, eller til varetagelse af danske interesser i øvrigt, og forholdene i modtagerlandet, herunder hvordan de fortrolige oplysninger i praksis må antages at blive anvendt i det pågældende land. Der må også lægges vægt på, hvilken karakter den pågældende oplysning har, herunder risikoen for at oplysningerne eventuelt misbruges.

Ved vurderingen af, om fortrolige oplysninger kan videregives til udenlandske myndigheder, vil der endvidere kunne søges en vis vejledning i forvaltningslovens § 28. I det omfang, en oplysning ikke efter disse regler kan videregives til en tilsvarende dansk forvaltningsmyndighed uden samtykke, bør den næppe heller i almindelighed videregives til en udenlandsk myndighed uden særligt hjemmelsgrundlag eller samtykke[...].”

2.6. Amnesty International anfører i henvendelsen, at retsvidenskabelige eksperter påpeger, at reglerne for straffri handlinger og handlinger, som fremmer eller medvirker til terror, er så uklare, at ingen kan sige, hvordan reglerne kommer til at fungere i praksis.

Justitsministeriet kan om dette spørgsmål bl.a. henvise til ministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 9 fra Folketingets Retsudvalg på baggrund af en henvendelse fra Amnesty International i forbindelse med behandlingen i 2002 af forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerhold på telemarkedet, våbenloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.) (L 35).

I besvarelsen er der bl.a. anført følgende:

”I henvendelsen til Folketingets Retsudvalg anfører Amnesty International bl.a., at den foreslåede definition af terrorisme i § 114 er uklar og upræcis, samt at der bør være kriterier for, hvornår en trussel er omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 114, stk. 3.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at den foreslåede terrorismeparagraf i § 114, stk. 1, bl.a. indeholder en opregning af en række forbrydelser (drab, flykapring mv.), der allerede er strafbare i dag, og som må betragtes som veldefinerede delikter. I øvrigt er bestemmelsen formuleret så tæt op ad EU's rammeafgørelse som muligt for at sikre en fuldstændig gennemførelse af rammeafgørelsen. Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 24.

Det er ligeledes en forpligtelse efter EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme, at trusler om at begå en af de handlinger, der er nævnt i § 114, stk. 1 og 2, skal kunne straffes. Det er en betingelse for strafansvar, at der er tale om trusler, som er fremsat med det særlige terrorismeforsæt. I den forbindelse henvises til bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse.”

Justitsministeriet kan endvidere spørgsmål henvise til ministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 120 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslaget.

I besvarelsen er der bl.a. anført følgende:

”1. Det Retsvidenskabelige Institut B ved professor, dr. Jur. Ole Espersen har i en henvendelse af 8. april 2002 til Folketingets Retsudvalg bl.a. anført, at den foreslåede bestemmelse i § 114 er for vag og elastisk. Endvidere kritiseres det, at påtale skal ske efter justitsministerens beslutning, idet dette ifølge Ole Espersen risikere at medføre ”en brug der meget nemt vil kunne blive afhængig af regeringens og folketingsflertallets farve”. Endvidere kritiserer professor Ole Espersen, at den begrænsning, som ligger i EU-landenes

råds-erklæring ikke er skrevet ind i selve bestemmelsen. Dette er efter hans opfattelse ikke acceptabelt under hensyn til de alvorlige forhold, som bestemmelsen regulerer.

2. Justitsministeriet skal i den forbindelse om affattelsen af den foreslåede bestemmelse i § 114 bemærke følgende:

Den foreslåede terrorismebestemmelse i § 114, stk. 1, indeholder bl.a. en opregning af en række forbrydelser (drab, flykapring mv.), der allerede er strafbare i dag, og som må betragtes som veldefinerede delikter. § 114, stk. 1, indeholder således ingen nykriminalisering og har i princippet karakter af en strafskærpselsesregel.

Hertil kommer, at bestemmelsen indeholder en række betingelser, der skal være til stede, for at bestemmelsens såkaldte objektive gerningsindhold er opfyldt. Således skal handlingen foretages med forsæt til enten at skræmme en befolkning i alvorlig grad, eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade en handling, eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsretsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer. Ligeledes skal handlingen være egnet til at forvolde et land eller en international organisation alvorlig skade.

På den baggrund finder Justitsministeriet ikke, at bestemmelsen kan karakteriseres som vag og elastisk.

På samme måde som med andre bestemmelser i lovgivningen kan det naturligvis ikke udelukkes, at der for de retshåndhævende myndigheder i praksis kan opstå spørgsmål om, hvorledes de foreslåede bestemmelser skal fortolkes. De foreslåede bestemmelser adskiller sig på dette punkt ikke principielt fra andre bestemmelser i straffelovgivningen – herunder straffebestemmelser, der som de foreslåede har til formål at gennemføre internationale forpligtelser.”

2.7. For så vidt angår det, der er anført af Amnesty International, om afslag på asyl og udvisning, har Justitsministeriet til brug for besvarelsen indhentet en udtalelse fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, der har oplyst følgende:

”Amnesty International anfører bl.a., jf. REU alm. del bilag 515, at

- ”asylansøgere, der af PET mistænkes for tilknytning til terrorisme, kan nægtes asyl og udvises uden at få at vide, hvorfor de får afslag på asyl. Ikke engang deres advokater har ret til at vide hvorfor”, og
- ”udlændinge kan udvises fra Danmark uden at kunne få afprøvet deres sag ved en domstol, hvis de anses for at være til fare for statens sikkerhed”.

Integrationsministeriet kan med hensyn til det anførte om, at visse asylansøgere kan meddeles afslag på en ansøgning om asyl og udvises uden at få oplyst baggrunden herfor, oplyse, at det følger af udlændingelovens § 45 b, stk. 1, som blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 362 af 6. juni 2002, at integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren – til brug for behandlingen af en sag efter udlændingeloven – vurderer, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Vurderingen lægges til grund ved udlændingemyndighedernes afgørelse af sagen.

Efter udlændingelovens § 45 b, stk. 2, 1. pkt., kan integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren bestemme, at de oplysninger, der har ført til vurderingen af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlænding, vurderingen angår. Integrationsministeren kan endvidere på baggrund af en indstilling fra justitsministeren bestemme, at oplysninger om, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen, jf. udlændingelovens § 45 b, stk. 2, 2.pkt.

Bestemmelsen har til formål at sikre den nødvendige hemmelighed af oplysninger om bl.a. statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter. Ved sikkerhedsmæssige grunde forstås de offentlige interesser, der også er nævnt i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 1 og 2, og som kan føre til, at retten til parters aktindsigt begrænses, nemlig statens sikkerhed, rigets forsvar samt rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

Bestemmelsen har karakter af en undtagelsesbestemmelse, som indebærer, at udlændingen – og eventuelt udlændingemyndigheden – kan nægtes kendskab til de oplysninger, der har ført til vurderingen af, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, hvis oplysningerne af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen og/eller udlændingemyndigheden.

Der henvises i øvrigt til integrationsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 9 og nr. 10 stillet af Folketingets Retsudvalg den 8. februar 2002 (L 32 – bilag 12) og spørgsmål nr. 21 stillet af Folketingets Retsudvalg den 3. april 2002 (L 32 – bilag 20). Besvareelserne er vedlagt.

Integrationsministeriet kan med hensyn til det anførte om, at udlændinge kan udvises uden adgang til at få deres sag prøvet ved en domstol, hvis de anses for en fare for statens sikkerhed, oplyse, at efter udlændingelovens § 25, nr. 1, kan en udlænding udvises, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Afgørelser efter udlændingelovens § 25 træffes af Udlændingetjenesten med klageadgang til Integrationsministeriet, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1 og 2.

Sådanne afgørelser vil efter grundlovens § 63 kunne prøves af domstolene.”