

Betænkning afgivet af Sundhedsudvalget den 4. juni 2008

## Betænkning

over

### Forslag til lov om sikring af visse biologiske stoffer, fremføringsmidler og relateret materiale

[af ministeren for sundhed og forebyggelse (Jakob Axel Nielsen)]

#### 1. Ændringsforslag

Ministeren for sundhed og forebyggelse har stillet 1 ændringsforslag til lovforslaget.

#### 2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 12. marts 2008 og var til 1. behandling den 3. april 2008. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Sundhedsudvalget.

#### *Møder*

Udvalget har behandlet lovforslaget i 5 møder.

#### *Høring*

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og ministeren for sundhed og forebyggelse sendte den 7. december 2007 dette udkast til udvalget, jf. SUU alm. del – bilag 47. Den 26. marts 2008 sendte ministeren for sundhed og forebyggelse de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

#### *Teknisk gennemgang*

Den 23. april 2008 afholdt udvalget en teknisk gennemgang af lovforslaget, særligt vedrørende lovforslagets retssikkerhedsmæssige aspekter, med deltagelse af ministeren for sundhed og forebyggelse og embedsmænd. Retsudvalgets medlemmer var inviteret til at deltage i gennemgangen.

#### *Skriftlige henvendelser*

Udvalget har i forbindelse med behandling af lovforslaget modtaget skriftlige henvendelser fra Advokatrådet og Retssikkerhedsfonden, som ministeren for sundhed og forebyggelse over for udvalget har kommenteret. Henvendelsen fra Retssikkerhedsfonden er optrykt i bilag 2 til betænkningen.

#### *Spørgsmål*

Udvalget har stillet 12 spørgsmål til ministeren for sundhed og forebyggelse og 1 til justitsministeren til skriftlig besvarelse, som disse har besvaret. 2 af udvalgets spørgsmål og ministeren for sundhed og forebyggelses svar herpå er optrykt i bilag 2 til betænkningen.

### Samråd

Udvalget har stillet 1 spørgsmål til ministeren for sundhed og forebyggelse til mundtlig besvarelse. Ministeren har besvaret spørgsmålet i et åbent samråd den 21. maj 2008. Retsudvalgets medlemmer var inviteret til at deltage i samrådet.

### 3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (V, S, DF, KF og Pia Christmas-Møller (UFG)) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det stillede ændringsforslag.

Venstres, Socialdemokratiets, Dansk Folkepartis og Det Konservative Folkepartis medlemmer af udvalget har i forbindelse med udvalgets behandling af lovforslaget særligt bemærket sig, at ministeren for sundhed og forebyggelse efter lovforslagets § 1, stk. 2, får adgang til at fastsætte, at reglerne i loven kan sættes i kraft for andre stoffer, fremføringsmidler og relaterede materialer end de i § 1, stk. 1 nævnte, såfremt de nævnte stoffer vurderes at kunne anvendes ved biologiske anslag rettet mod mennesker. Det fremgår, at beslutning herom vil ske på grundlag af faglig vejledning fra Statens Serum Institut (Center for Biologisk Beredskab).

Partierne finder det væsentligt at fremhæve, dels at fastsættelsen af reglerne med hjemmel i § 1, stk. 2, forudsætter forudgående faglig rådgivning fra Statens Serum Institut (Center for Biologisk Beredskab), dels at bestemmelsen vil have et snævert anvendelsesområde, jf. lovforslaget bemærkninger til § 1, og ministerens besvarelse af spørgsmål 9, som er optrykt i bilag 2 til betænkningen.

På den baggrund finder partierne, at ministeren efter lovens ikrafttræden skal udstede en bekendtgørelse, der fastlægger, at administrationen af reglerne vil ske i overensstemmelse med ovennævnte. Venstres, Socialdemokratiets, Dansk Folkepartis og Det Konservative Folkepartis medlemmer af udvalget ønsker med disse bemærkninger at understrege, at reglerne skal forvaltes på grundlag af faglig rådgivning.

Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget finder, at lovforslaget søger at sikre alle komponenter, der kan indgå i biologiske våben såsom fremføringsmidler, og relaterede materialer, herunder komponenter, der kan have dobbelt anvendelse.

Det er en del af Danmarks nationale terrorplan. Ligeledes er det medvirkende til, at Danmark lever op til relevante internationale forpligtelser.

Dette lovforslag er en lov, der kan udvikle sig i takt med udviklingen, og den tid vi lever i. Der kan tilføres materialer, som på nuværende tidspunkt ikke er omfattet af loven, men som vurderes at kunne anvendes ved biologiske anslag rettet mod mennesker.

Pia Christmas-Møller (UFG) støtter vedtagelsen af lovforslaget, men er i øvrigt enig i de synspunkter som fremgår af de politiske bemærkninger, som Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Enhedslisten fremfører.

Et *mindretal* i udvalget (SF, EL og RV) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil dog stemme for det stillede ændringsforslag.

Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres og Enhedslistens medlemmer af udvalget er enige i formålet med lovforslaget om at sikre lovregulering af biologiske stoffer, der kan bruges til terror. Partierne beklager meget, at ministeren ikke har ønsket at udarbejde et lovforslag, der kan samle hele Folketinget. I stedet har ministeren fremsat en gang »farlig lovsjusk«, som lederen i Jyllandsposten karakteriserede lovforslaget. Der er tale om et lovforslag, hvor overtrædelse af loven kan give op til to års fængsel. Derfor bør man også i loven kunne læse, hvad det er man kan straffes for.

Retssikkerhedsfonden er i en henvendelse til udvalget, der er optrykt i bilag 2 til betænkningen, kommet med en skarp kritik af lovforslaget, idet lovforslaget alene indeholder bemyndigelser og ingen materielle regler. Den foreslåede altomfattende bemyndigelse forekommer - efter Retssikkerhedsfondens opfattelse - at være i strid med almindelige statsretlige grundsætninger om, at samfundets regler af retssikkerhedsmæssige hensyn bør fastsættes af parlamentet. Dette fremgår også af regeringens egen vejledning om god lovkvalitet fra juni 2005, også Advokatrådet har henvendt sig til udvalget med forslag om præciseringer.

Behovet for præcisering vedrører, hvilken type stoffer der er omfattet (altså ikke hvilke konkrete stoffer, men hvilke kriterier, der skal være opfyldt for at komme på listen), hvilken myndighed, der skal stå for administration af loven, hvilken eller hvilke myndigheder, der skal have adgang til privat ejendom uden retskendelse og hvilke registre, der skal samkøres. Ligesom det bør fremgå af loven, om der skal være et system med tilladelser på visse vilkår, ligesom i lov om euforiserende stoffer, eller om der skal udstedes en række forbud og påbud.

Ministeren har under udvalgsarbejdet flere gange sammenlignet lovforslaget med Lov om Euforiserende stoffer, våbenloven og fyrværkeriloven, men disse love er langt mere detaljerede end dette lovforslag. Ministeren har ikke kunnet pege på et eneste andet eksempel på en lov med en altomfattende bemyndigelse. Ministeren er heller ikke kommet med nogen forklaring på, hvorfor han ikke ønsker at ændre lovforslaget, så det kan leve op til minimumskravene for god lovkvalitet, bortset fra, at han ikke mener, der er noget problem.

Ifølge ministerens svar på spørgsmål 11, der er optrykt i bilag 2 til betænkningen, vedrører lovforslaget biologiske stoffer med dobbelt anvendelse, dvs. biologiske stoffer, som ud over deres legitime formål kan anvendes til terrorformål mod mennesker og dermed udgøre en fare for den offentlige sikkerhed. Dette fremgår bare ikke af lovforslaget, der kun taler om biologiske stoffer, der kan anvendes ved anslag rettet mod mennesker.

Ministeren har stillet et ændringsforslag, der kommer med den væsentlige indskrænkning af de stoffer, der er omfattet af loven, at det kun er de biologiske stoffer, der udgør en fare for den offentlige sikkerhed. Partierne støtter dette ændringsforslag, men mener ikke, at der er indhold nok i den ellers altomfattende bemyndigelse, som loven udgør, til, at partierne kan stemme for en sådan gang »farligt lovsjusk« som Jyllands-Postens lederskribent omtalte lovforslaget.

Det er vigtigt, at Folketinget som lovgiver holder fast i, at der er nogle minimumskrav, som en lov skal overholde. Herunder at det er lovgiver, Folketinget, der skal fastsætte reglerne, som minister og forvaltning så kan udfylde.

Ny Alliance, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

#### **4. Ændringsforslag med bemærkninger**

##### *Æ n d r i n g s f o r s l a g*

*Af ministeren for sundhed og forebyggelse, tiltrådt af udvalget:*

Til § 1

1) I *stk. 2* indsættes efter »mennesker«: »og dermed at kunne udgøre en fare for den offentlige sikkerhed«.

[Præcisering af bestemmelsens anvendelsesområde]

## B e m æ r k n i n g e r

### Til nr. 1

Med den foreslåede tilføjelse præciseres bestemmelsens anvendelsesområde, idet der skal være tale om biologiske stoffer, fremføringsmidler og relateret materiale, som kan anvendes ved biologiske anslag mod mennesker og dermed udgøre en fare for den offentlige sikkerhed.

*Louise Schack Elholm (V) Preben Rudiengaard (V) fmd. Birgitte Josefsen (V) Sophie Løhde (V)*

*Anne-Mette Winther Christiansen (V) Liselott Blixt (DF) Karin Nødgaard (DF)*

*Pia Christmas-Møller (UFG) nfm. Vivi Kier (KF) Jens Peter Verner sen (S)*

*Flemming Møller Mortensen (S) Frank Aaen (EL) Lene Hansen (S) Karl H. Bornhøft (SF)*

*Kamal Qureshi (SF) Lone Dybkjær (RV) Per Clausen (EL)*

Ny Alliance, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

### Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Ny Alliance (NY)	3
Socialdemokratiet (S)	45	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Dansk Folkeparti (DF)	25	Siumut (SIU)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	23	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	17	Sambandsflokkurin (SP)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne	2
Enhedslisten (EL)	4	(UFG)	

### Oversigt over bilag vedrørende L 69

Bilagsnr.	Titel
1	Høringsvar og høringsnotat, fra ministeren for sundhed og forebyggelse
2	Udkast til tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
3	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
4	Teknisk gennemgang den 23/4-08
5	1. udkast til betænkning
6	Henvendelse af 7/5-08 fra Retssikkerhedsfonden
7	Artiklen »Skrap kritik af ny antiterrorlov« i Jyllands-Posten den 13/5-08
8	Artiklen »Farligt lovsjusk« i Jyllands-Posten den 15/5-08
9	Kopi af lov om euforiserende stoffer
10	Pressemeddelelse: »Åbent samråd om lovforslag L 69«
11	Artiklen »Husk at få melet låst inde« i Jyllands-Posten den 16/5-08
12	2. udkast til betænkning
13	Kopi af EU's kontrolliste over produkter og teknologi med dobbelt anvendelse, der kræver en udførselstilladelse fra Erhvervs- og Byggestyrelsen
14	Kopi af Bekendtgørelse af lov om våben og eksplosivstoffer
15	Kopi af datasammenskrivning af lov om fyrværkeri
16	3. udkast til betænkning
17	Kopi af brev af 27/5-08 fra ministeren for sundhed og forebyggelse til Line Barfod (EL) om ændringsforslag til lovforslaget
18	Ændringsforslag, fra ministeren for sundhed og forebyggelse
19	Henvendelse af 26/5-08 fra Advokatrådet

### Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 69

Spm.nr.	Titel
1	Spm. om ministeren er indstillet på at stille et ændringsforslag til § 1, stk. 2, der præciserer, at stofferne vurderes at kunne udgøre en fare for den offentlige sikkerhed, til ministeren for sundhed og forebyggelse, og ministerens svar herpå
2	Spm. om der er nogle faglige eller tekniske hindringer for, at lovforslaget kunne opbygges på samme måde som lov om euforiserende stoffer, til ministeren for sundhed og forebyggelse, og ministerens svar herpå
3	Spm. om det er korrekt forstået, at det er meningen med lovforslaget,

- at der skal være to eller flere lister med stoffer, én liste med stoffer der er totalforbudt, og en eller flere lister med stoffer, der kan tillades i forskellig grad, til ministeren for sundhed og forebyggelse, og ministerens svar herpå
- 4 Spm. om, hvilke kriterier der vil blive lagt til grund for hvilke stoffer der bliver forbudt og hvilke stoffer, der kun kan opbevares, behandles osv. med særlig tilladelse, til ministeren for sundhed og forebyggelse, og ministerens svar herpå
- 5 Spm. om teknisk bistand til et ændringsforslag, der indsætter kriterier for hvilke stoffer, der skal forbydes eller underlægges forskellige begrænsninger, til ministeren for sundhed og forebyggelse, og ministerens svar herpå
- 6 Spm. om, hvilken myndighed, der skal stå for at uddele tilladelser, til ministeren for sundhed og forebyggelse, og ministerens svar herpå
- 7 Spm. om på overskuelig vis – eventuelt i skemaform – at sammenholde den foreslåede lovs opbygning og struktur med lov om euforiserende stoffer, til ministeren for sundhed og forebyggelse, og ministerens svar herpå
- 8 Spm. om, at hvis lovforslaget vedtages uændret, er der så noget der hindrer, at ministeren f.eks. kan beslutte at lukke Novo Nordisk laboratorium med øjeblikkelig virkning med henvisning til, at de har biologiske stoffer, der kan anvendes til angreb på mennesker, til ministeren for sundhed og forebyggelse, og ministerens svar herpå
- 9 Spm. om kommentar til henvendelse af 7/5-08 fra Retssikkerhedsfonden, til ministeren for sundhed og forebyggelse, og ministerens svar herpå
- 10 Spm. om oversendelse af talepapir fra samrådet den 21/5-08 om samrådssp. A, til ministeren for sundhed og forebyggelse, og ministerens svar herpå
- 11 Spm. om forholdet mellem lovforslaget og Våbenlovens § 5 om biologiske våben og fremføringsmidler, til ministeren for sundhed og forebyggelse, og ministerens svar herpå
- 12 Spm. om, hvilken vurdering ministeriet har foretaget i forhold til om lovforslag L 69 overholder grundlovens § 73 om ekspropriation, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 13 Spm. om kommentar til henvendelse af 26/5-08 fra Advokatrådet, til ministeren for sundhed og forebyggelse, og ministerens svar herpå

### Oversigt over samrådsspørgsmål vedrørende L 69

Samrådspm.nr.	Titel
A	Samrådssp. om ministerens holdning til den meget omfattende kritik lovforslaget er blevet udsat for fra en række juridiske eksperter i pressen og i henvendelsen til udvalget fra Retssikkerhedsfonden, til ministeren for sundhed og forebyggelse

**2 af udvalgets spørgsmål til ministeren for sundhed og forebyggelse og dennes svar herpå**

Spørgsmål 9 og ministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra V, S, DF og KF. Spørgsmål 11 og ministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra SF, RV og EL.

*Spørgsmål 9:*

Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 7. maj 2008 fra Retssikkerhedsfonden, jf. L 69 – bilag 6.

[Henvendelse af 7. maj 2008 fra Retssikkerhedsfonden]

*Svar:*

Jeg kan oplyse, at jeg d.d. har svaret følgende til Retssikkerhedsfonden:

»Ved brev af 7. maj 2008 har Retssikkerhedsfonden kommenteret Forslag til lov om sikring af visse biologiske stoffer, fremføringsmidler og relateret materiale (L69). Man finder, at der i lovforslaget er tale om en »altomfattende bemyndigelse (...) i strid med almindelige statsretlige grundsætninger«, idet »hele regelfastsættelsen (er) overladt til administrationen«. Man nævner i den forbindelse spørgsmålet om, hvilke stoffer der vil blive omfattet af reguleringen. Fonden finder, at bemyndigelserne vil være i strid med almindelige statsretlige grundsætninger, hvorefter retssikkerhedsmæssige hensyn kræver, at samfundets regler principielt fastsættes af parlamentet.

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse er ikke enig i, at lovforslaget giver ministeren så omfattende og ubestemte bemyndigelser, som fonden frygter.

Det er korrekt, at listen over stoffer og materialer, der vil blive omfattet af kontrolordningen, ikke fremgår af selve loven. Det fremgår imidlertid af forslaget § 1, stk. 1, at der er tale om biologiske stoffer, fremføringsmidler og relateret materiale, der er omfattet af eksportkontrol efter forordning om fællesskabsordning for kontrol med udførslen af produkter og teknologi med dobbelt anvendelse, og som kan anvendes ved biologiske anslag rettet mod mennesker. EU-ordningen har været gældende i en længere årrække, og listen over eksportkontrolbelagte biologiske stoffer, produkter m.v. findes således allerede på Erhvervs- og Byggestyrelsens hjemmeside. Den justeres jævnligt i et internationalt samarbejde som følge af den videnskabelige og teknologiske udvikling, hvilket er en hovedårsag til, at listen ikke praktisk kan indgå i selve loven.

Derudover kan andre biologiske stoffer m.v. omfattes i medfør af forslaget § 1, stk. 2, hvis de ligesom stofferne på listen vurderes at kunne anvendes ved biologiske anslag rettet mod mennesker. Det fremgår udtrykkeligt af bemærkningerne, at »bestemmelsen vil have et snævert anvendelsesområde og forventes alene anvendt i særlige tilfælde, hvor der f.eks. af tidsmæssige årsager kan være behov for hurtigt at fastsætte regler for biologiske stoffer, fremføringsmidler og relateret materiale. Det kan f.eks. være i forlængelse af, at et biologisk stof, fremføringsmidler og relateret materiale, som man hidtil ikke har forbundet med fare, er blevet anvendt i forbindelse med biologiske anslag mod mennesker.«

Loven definerer således klart med henvisning til en allerede eksisterende liste, hvilke materialer der vil være omfattet, og lovforslagets bemærkninger og almindelige fortolkningsprincipper sætter klare og snævre grænser for, hvilke andre stoffer og materialer ministeren kan inddrage under kontrolordningen.

Tilsvarende gælder, at karakteren af de regler om besiddelse, fremstilling, anvendelse m.v., der kan fastsættes i henhold til lovens bemyndigelser, er nærmere beskrevet i lovforslagets bemærkninger. Det drejer sig om regler om indhentelse af tilladelse til at håndtere de pågældende materialer, bestemmelser om registrering af laboratorier, virksomheder m.v., som har opnået tilladelse, bestemmelser om regnskab over produktion, køb, salg m.m. samt generelle bestemmelser om f.eks. aflåsning af lokaler, adgangskontrol, udnævnelse af sikkerhedsansvarlig m.m. Almindelige retsprincipper indebærer, at ministerens bemyndigelser ikke rækker videre end til at fastsætte regler af den karakter, der er skitseret i bemærkningerne, og som i øvrigt svarer til bestemmelser på en lang række andre områder, som er undergivet offentlig kontrol, og hvor lovgivningen ligeledes er en bemyndigelseslovgivning, mens de nærmere regler er fastsat af vedkommende ministre.

Ministeriet er endelig ikke enig i, at der ikke er nogen eller kun ringe mulighed for kontrol af, om bemyndigelsen udnyttes på den mest hensigtsmæssige måde. For det første vil de regler, ministeren skal fastsætte, blive udmøntet i en bekendtgørelse, som på sædvanlig måde vil blive sendt i høring hos berørte parter. For det andet vil der være mulighed for at indbringe spørgsmålet om, hvorvidt grænserne for ministerens bemyndigelse er overskredet, for domstolene. Endelig for det tredje forvalter en minister som bekendt under ansvar over for Folketinget – og under en ofte betydelig interesse herfra.«

*Spørgsmål 11:*

Ministeren bedes redegøre for forholdet mellem lovforslaget og Våbenlovens § 5 om biologiske våben og fremføringsmidler.

*Svar:*

Som det fremgår af de almindelige bemærkninger til forslag til lov om sikring af visse biologiske stoffer, fremføringsmidler og relateret materiale, supplerer forslaget våbenlovens regulering vedrørende biologiske kampstoffer. Som nævnt i bemærkningerne vedrører våbenlovens bestemmelser alene biologiske kampstoffer, udformet eller modificeret specielt til anvendelse som våben. Lovforslaget vedrører biologiske stoffer med dobbelt anvendelse, det vil sige biologiske stoffer, som ud over deres legitime formål kan anvendes til terrorformål mod mennesker og dermed udgøre en fare for den offentlige sikkerhed.