



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 24. februar 2011
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2010-792-1512
Dok.: RAJ41674

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 232 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 2. november 2010.

Lars Barfoed

/

Anette Arnsted

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 232 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del):

”Ministeren bedes kommentere henvendelsen fra Amnesty International om behovet for et reelt eftersyn af den danske anti-terrorlovgivning jf. REU alm. del - bilag 53, herunder besvare de stillede spørgsmål i henvendelsen.”

Svar:

1. Det er min grundlæggende opfattelse, at lovgivningen til enhver tid må indeholde de nødvendige redskaber i indsatsen mod terror. Samtidig er jeg naturligvis helt enig i, at vi også i forbindelse med indsatsen mod terror skal være fuldt opmærksomme på at varetage retssikkerhedsmæssige hensyn.

I forbindelse med indførelsen af de to anti-terrorpakker i 2002 og 2006 var der i høj grad fokus på at skabe en lovgivning, som kunne sikre en effektiv terrorbekæmpelse uden at kompromittere borgernes grundlæggende rettigheder.

De efterfølgende erfaringer giver efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn at overveje ændringer af den lovgivning, der blev gennemført med de to anti-terrorpakker. Der kan herved henvises til Justitsministeriets redegørelse om erfaringerne med lovgivning indført i forbindelse med anti-terrorpakke I fra 2002 og anti-terrorpakke II fra 2006. Redegørelsen blev sendt til udvalget ved brev af 14. september 2010.

2. Amnesty International rejser i henvendelsen blandt andet spørgsmålet om, hvor mange gange Politiets Efterretningstjeneste har indhentet personlige og rent private oplysninger om borgere fra andre læger, psykiatere og andre offentlige myndigheder uden anden begrundelse, end at der var tale om oplysninger, som kunne være af betydning for tjenestens arbejde efter straffelovens kapitel 12 og 13.

Justitsministeriet går ud fra, at der med spørgsmålet sigtes til bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan Politiets Efterretningstjeneste indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, i det omfang oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 (anti-terrorpakke II). Baggrunden for vedtagelsen af bestemmelsen var at etablere et særligt lovgrundlag for Politiets Efterretningstjenestes indhentelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Forud for vedtagelsen af bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 2, var Politiets Efterretningstjenestes indhentelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder reguleret af de almindelige bestemmelser om udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder i forvaltningsloven og persondataloven. Det fremgår af forarbejderne til retsplejelovens § 116, stk. 2, at den nærmere konkrete vurdering, som efter de nævnte bestemmelser skulle foretages ved Politiets Efterretningstjenestes indhentelse af fortrolige oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, i almindelighed – navnlig som følge af karakteren af tjenestes opgaver – ville føre til, at de pågældende oplysninger lovligt kunne videregives til Politiets Efterretningstjeneste. Det fremgår endvidere, at formålet med at indføre § 116, stk. 2, var at give Politiets Efterretningstjeneste adgang til at indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, uden at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til den enkelte oplysning med de usikkerhedsmomenter og det tidsforbrug, som en sådan vurdering måtte indebære. Der peges i den forbindelse på, at det ofte vil være forbundet med problemer for Politiets Efterretningstjeneste, hvis tjenesten til brug for foretagelsen af denne skønmæssige vurdering skal stille (dele af) sine efterforskningsmæssige oplysninger til rådighed for den pågældende myndighed.

Med hensyn til Politiets Efterretningstjenestes brug af retsplejelovens § 116, stk. 2, kan Justitsministeriet henvise til ministeriets redegørelse om erfaringerne med lovgivning indført i forbindelse med anti-terrorpakke I fra 2002 og anti-terrorpakke II fra 2006 (afsnit 3.2.1). Som det fremgår heraf, anvender Politiets Efterretningstjeneste løbende bestemmelsen. Efterretningstjenesten har navnlig indhentet oplysninger hos skattemyndighederne, uddannelsesinstitutioner og de sociale myndigheder vedrørende personer, som indgår eller har indgået i efterretningstjenestens større efterforskninger, herunder Glasvej-sagen. De oplysninger, der er indhentet, omhandler typisk indtægtsforhold, sociale ydelser, uddannelses- og ansættelsesforhold, regnskaber samt told- og skatteforhold.

Herudover har Politiets Efterretningstjeneste indhentet oplysninger fra Økonomi- og Erhvervsministeriet, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Er-

hvervs- og Byggestyrelsen samt Finanstilsynet til brug for indsatsen mod terrorfinansiering og indsatsen for at hindre ukontrolleret spredning af produkter og viden, der kan anvendes til fremstilling af masseødelæggelsesvåben.

Politiets Efterretningstjeneste har ikke gjort brug af den mulighed, som bestemmelsen giver for at indhente oplysninger om alle personer, der inden for et givet tidsrum har rettet henvendelse til bestemte myndigheder.

Der kan ikke herudover i en folketingsbesvarelse redegøres nærmere for Politiets Efterretningstjenestes anvendelse af retsplejelovens § 116, stk. 2.

Jeg kan i øvrigt oplyse, at det fremgår af Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for Politiets Efterretningstjeneste, at der skal fastsættes retningslinjer for Politiets Efterretningstjenestes anvendelse af retsplejelovens § 116, stk. 2. Det fremgår bl.a. af de fastsatte retningslinjer, at efterretningstjenesten efter nærmere behov og mindst hvert kvartal orienterer Wamberg-udvalget om Politiets Efterretningstjenestes anvendelse af bestemmelsen, således at udvalget kan kontrollere, at Politiets Efterretningstjenestes indhentelse af oplysninger ligger inden for de rammer, der følger af bestemmelsen.

Det følger endvidere af de nævnte retningslinjer, at der skal indhentes en forudgående godkendelse hos chefen for Politiets Efterretningstjeneste eller efterretningstjenestens juridiske chef 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.

Wamberg-udvalget udarbejder i øvrigt en årlig, skriftlig redegørelse til justitsministeren, således at denne rapport kan fremsendes til Folketingets Udvalg vedrørende forsvarets og politiets efterretningstjenester (Kontroludvalget). Endvidere giver chefen for Politiets Efterretningstjeneste årligt udvalget en overordnet orientering om efterretningstjenestens praktiske anvendelse af bestemmelsen om indhentning af oplysninger efter retsplejelovens § 116, stk. 2, jf. udvalgets beretning af 13. september 2006.

3. Amnesty International anfører i henvendelsen, at Wamberg-udvalget mødes nogle få gange om året. Amnesty International stiller spørgsmålstegn ved, om det er nok.

Det kan herom oplyses, at Wamberg-udvalget selv tilrettelægger udvalgets arbejde, og at udvalget som led heri selv beslutter, hvor mange møder der skal afholdes. Justitsministeriet kan endvidere oplyse, at Wamberg-udvalget i 2009 mødtes 6 gange, og at udvalget i 2010 mødtes 7 gange.

4. Amnesty International bemærker, at Justitsministeriets redegørelse om erfaringerne med lovgivning indført i forbindelse med anti-terrorpakkerne fra 2002 og 2006 ikke indeholder oplysninger om, hvor mange der er blevet aflyttet efter reglerne om kendelse på person i retsplejelovens § 783, stk. 2. Amnesty International anfører i den forbindelse, at Politiets Efterretningstjeneste efter retsplejelovens § 783, stk. 2, kan nøjes med én retskendelse på en konkret terrormistænkt, og at Politiets Efterretningstjeneste med en sådan retskendelse kan aflytte en ubestemt kreds af venner, naboer, familie, kollegaer, som har relation til den terrormistænkte.

Det kan hertil oplyses, at det fremgår af retsplejelovens § 783, stk. 1, at indgreb i meddelelshemmeligheden 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 og 13 eller en række andre alvorlige forbrydelser – i rettens kendelse ud over bestemte telefonnumre anføres den person, som indgrebet angår (dvs. den mistænkte). En sådan retskendelse ”på person” giver politiet mulighed for – inden for den periode, som retskendelsen omfatter – at iværksætte aflytning af alle de telefonnumre, som der er bestemte grunde til at antage, at den mistænkte benytter.

Muligheden for at opnå retskendelse ”på person” blev indført ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 (anti-terrorpakke II). Ved lov nr. 497 af 12. juni 2009 blev muligheden for at opnå en sådan kendelse udvidet til – ud over sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 – også at omfatte en række andre alvorlige forbrydelser.

Med indførelsen af muligheden for at opnå kendelse ”på person” er der ikke ændret på betingelserne for, hvornår der kan foretages indgreb i meddelelshemmeligheden, herunder om der kan ske indgreb i forhold til andre end den mistænkte. Betingelserne for, hvornår der kan foretages

indgreb i meddelelshemmeligheden, er reguleret i retsplejelovens §§ 781 og 782.

Således skal bl.a. betingelsen i retsplejelovens § 781, stk. 1, nr. 1, om, at der skal være bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser til eller fra den mistænkte, og proportionalitetskravet i retsplejelovens § 782, stk. 1, være opfyldt.

Der kunne også før indførelsen af adgangen til at opnå kendelse ”på person” foretages indgreb i meddelelshemmeligheden over for en terrormistænks venner, familie, naboer eller kollegaer, hvis betingelserne i retsplejelovens § 781 og 782 var opfyldt, herunder hvis der var bestemte grunde til at antage, at der via f.eks. disse personers telefoner blev givet meddelelser til eller fra den mistænkte.

Det bemærkes i den forbindelse, at hvis der efter retsplejeloven ikke var mulighed for at aflytte f.eks. telefoner, der tilhører andre end den mistænkte, ville den mistænkte kunne undgå telefonaflytning blot ved at anvende telefoner, der ikke tilhører den pågældende selv.

Det bemærkes herudover, at politiet efter retsplejelovens § 783, stk. 2, snarest muligt efter udløbet af den periode, som retskendelsen ”på person” omfatter, i givet fald skal underrette retten om de telefonnumre, som indgrebet har været rettet imod, og som ikke er anført i kendelsen. Hvis særlige forhold taler for det, skal underretning ske senest 24 timer efter indgrebets iværksættelse. Underretningen skal indeholde en angivelse af de bestemte grunde, der er til at antage, at der med de pågældende telefonnumre gives meddelelser til eller fra den mistænkte. Retten skal herefter underrette den beskikkede advokat, som har mulighed for at indbringe spørgsmålet om indgrebets lovlighed for retten.

Om Politiets Efterretningstjenestes generelle erfaringer med anvendelsen af retsplejelovens § 783, stk. 2, kan der henvises til Justitsministeriets redegørelse om erfaringerne med lovgivning indført i forbindelse med anti-terrorpakkerne fra 2002 og 2006 (afsnit 3.2.2).

Som det fremgår heraf, anvender Politiets Efterretningstjeneste efter en konkret vurdering navnlig retsplejelovens § 783, stk. 2, over for personer, som er hovedmål for efterretningstjenestens efterforskninger, og som anvender eller forventes at anvende en flæthed af kommunikationsmidler.

Det er Politiets Efterretningstjenestes erfaring, at de personer, der er involveret i terrorvirksomhed, i væsentlig grad søger at udnytte den teknologiske udvikling inden for tele- og internetkommunikation til at undgå overvågning fra myndighedernes side. Det er således meget normalt, at efterretningstjenestens målpersoner løbende udskifter mobiltelefoner eller SIM-kort, eller at de benytter sig af flere telefoner på samme tid.

Politiets Efterretningstjeneste har positive erfaringer med at anvende kendelse på person. Kendelse på person har bl.a. været anvendt i efterforskningen af terrorsagerne fra Vollsmose og Glasvej.

Der kan ikke herudover i en folketingsbesvarelse redegøres nærmere for Politiets Efterretningstjenestes anvendelse af retsplejelovens § 783, stk. 2.

5. Amnesty International spørger endvidere i henvendelsen om, hvem der kontrollerer, hvilke personoplysninger Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste udveksler med fremmede staters efterretningstjenester, og hvordan det sikres, at oplysninger om borgere i Danmark ikke går via Politiets Efterretningstjenestes og Forsvarets Efterretningstjenestes samarbejdspartnere i f.eks. USA til torturstater, som misbruger oplysningerne til at bekæmpe politiske modstandere.

Det kan i den anledning oplyses, at det følger af Justitsministeriets instruks til chefen for Politiets Efterretningstjeneste af 7. december 2009, punkt VII, at chefen for Politiets Efterretningstjeneste skal fastsætte nærmere retningslinjer for tjenestens videregivelse af oplysninger til udenlandske myndigheder. Videregivelse af personfølsomme oplysninger til udenlandske myndigheder vil i alle tilfælde kræve forudgående godkendelse af Politiets Efterretningstjenestes juridiske chef eller dennes stedfortræder.

Justitsministeriet kan endvidere oplyse, at Politiets Efterretningstjenestes samarbejde med udenlandske samarbejdspartnere foregår i overensstemmelse med dansk og international ret. For så vidt angår udveksling af personfølsomme oplysninger gælder navnlig reglerne om tavshedspligt i straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27.

Det beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om videregivelse af personfølsomme oplysninger er berettiget. Ved vurderingen af, om videregivelse af oplysninger til en udenlandsk myndighed er berettiget,

vil bl.a. forholdene i modtagerlandet kunne tillægges betydning, herunder hvordan oplysningerne i praksis må antages at blive anvendt i det pågældende land. Der må også lægges vægt på, hvilken karakter de pågældende oplysninger har, herunder risikoen for at oplysningerne eventuelt misbruges.

Hvis den helt ekstraordinære situation skulle opstå, at der er grundlag for at antage, at personfølsomme oplysninger skal danne grundlag for anvendelse af tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, vil det ikke være berettiget at videregive oplysningerne i henhold til de omtalte bestemmelser i forvaltningsloven og straffeloven

Det er endvidere almindelig praksis i efterretningstjenesten, at man i forbindelse med videregivelse af oplysninger til udenlandske samarbejdspartnere udtrykkeligt anfører, at oplysningerne kun må anvendes til efterretningsmæssig brug, og at de ikke uden samtykke fra Politiets Efterretningstjeneste må videregives til andre myndigheder, herunder myndigheder i tredjelande.

6. Amnesty International spørger i henvendelsen endvidere om, hvordan det sikres, at oplysninger, som Politiets Efterretningstjeneste får fra andre efterretningstjenester og benytter i sager mod danske terrormistænkte, ikke er indhentet ved hjælp af tortur.

Justitsministeriet kan oplyse, at det følger af artikel 15 i FN-konventionen af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling, at udtalelser, der er afgivet under tortur, ikke kan påberåbes som bevis i nogen retssag, bortset fra sager hvor udtalelsen skal bruges som bevis for, at der har været udøvet tortur.

Oplysninger, der er fremkommet under tortur, vil således ikke kunne anvendes som bevis ved en dansk domstol, medmindre der er tale om en straffesag mod en person, der er tiltalt for at være ansvarlig for torturen.

Der er derimod ikke regler om tilsvarende begrænsninger i politiets – herunder Politiets Efterretningstjenestes – anvendelse af oplysninger som led i deres efterforskningsarbejde.

Politiet skal imidlertid naturligvis overholde kravet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 om forbud mod tortur mv.

Det indebærer bl.a., at Politiets Efterretningstjeneste selvsagt ikke under afhøring må anvende metoder i strid med bestemmelsen. Ligeledes må Politiets Efterretningstjeneste naturligvis heller ikke opfordre til eller anmode andre om at udøve tortur for at fremskaffe oplysninger til brug for Politiets Efterretningstjeneste.

Endvidere vil Politiets Efterretningstjeneste ikke anmode en udenlandsk samarbejdspartner om oplysninger, hvis efterretningstjenesten i en konkret situation vurderer, at en person derved vil blive udsat for tortur.

Det kan herudover oplyses, at når Politiets Efterretningstjeneste modtager oplysninger fra en udenlandsk efterretningstjeneste, gennemføres der efter omstændighederne en nærmere undersøgelse med henblik på at kunne vurdere troværdigheden af oplysningerne. Oplysningerne vil i den forbindelse blive sammenholdt med den viden, som efterretningstjenesten allerede måtte være i besiddelse af, eller som efterretningstjenesten kan tilvejebringe ved andre undersøgelser, ligesom det kan være relevant at søge oplysningerne yderligere belyst gennem henvendelser til efterretningstjenestens samarbejdspartnere.

Der vil herudover ofte være anledning til, at der rettes fornyet henvendelse til den efterretningstjeneste, som har videregivet oplysningerne, med henblik på at få oplysningerne yderligere præciseret, herunder med henblik på at søge klarlagt, hvordan oplysningerne er tilvejebragt. Det bemærkes dog i den forbindelse, at efterretningstjenester af hensyn til kildebeskyttelsen sædvanligvis er meget tilbageholdende med at udtale sig om, hvordan oplysninger er tilvejebragt, og at et udtrykkeligt spørgsmål om, hvorvidt oplysninger eventuelt måtte være fremkommet under anvendelse af tortur eller ved hemmelige fængslinger, ikke kan forventes besvaret.

Der henvises i øvrigt til Justitsministeriets besvarelse af 29. april 2009 af spørgsmål nr. 643 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg.

7. Amnesty International rejser i henvendelsen spørgsmålet, hvor grænserne for brugen af diplomatiske forsikringer går.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, at ingen må underkastes tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Lignende bestemmelser er indeholdt i FN's konven-

tion mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf samt FN's konvention om civile og politiske rettigheder.

Dette indebærer bl.a., at ingen deltagende stat må udvise eller udlevere en person til en anden stat, hvor der er vægtige grunde til at antage, at personen vil være i fare for at blive underkastet behandling i strid med disse bestemmelser.

I overensstemmelse med disse internationale forpligtelser følger det af udleveringsloven, at der ikke må ske udlevering, hvis der er fare for, at den pågældende efter udleveringen vil blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Justitsministeriet er således i forbindelse med en beslutning om at udlevere en person forpligtet til konkret at vurdere, om der er vægtige grunde til at antage, at personen vil være i fare for at blive underkastet tortur eller nedværdigende behandling eller straf i det land, hvortil personen søges udleveret.

I nogle tilfælde opstiller Justitsministeriet betingelser for en konkret udlevering, som myndighederne i det land, hvortil personen søges udleveret, skal erklære at ville overholde, f.eks. at personen skal have uhindret adgang til at kontakte danske repræsentationer i landet, og at danske myndigheder skal have uhindret adgang til at besøge personen. Sådanne erklæringer betegnes undertiden som diplomatiske forsikringer.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i en række sager haft lejlighed til at udtale sig om brugen af diplomatiske forsikringer i udleverings- og udvisningssager, hvor den udleverende eller udvisende stat har modtaget en erklæring fra modtagerstaten om, at den pågældende udlænding ikke risikerer behandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at diplomatiske forsikringer ikke i sig selv er nok til at sikre tilstrækkelig beskyttelse, hvis det fremgår af pålidelige kilder, at myndighederne anvender eller tolererer praksis, som er åbenbart i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions principper, jf. dom af 1. april 2010, *Klein mod Rusland*. Domstolen foretager en samlet vurdering, hvor der både lægges vægt på oplysninger om de generelle forhold i det land, hvortil personen søges udleveret, og oplysninger om de specifikke forhold, der gør sig gældende i den konkrete sag.

Hvorvidt afgivne garantier udgør en tilstrækkelig sikkerhed for, at der ikke er vægtige grunde til at antage, at personen vil være i fare for at blive underkastet tortur, vil således afhænge af en konkret vurdering i den enkelte sag.