

Retsudvalget  
L 217 - Bilag 14  
Offentligt



**amnesty  
internationa**

Dansk Afdeling  
Gammeltorv 8 5 sal  
1457 København K

Tlf.: 33 45 65 65  
Fax: 33 45 65 66  
E-mail: [amnesty@amnesty.dk](mailto:amnesty@amnesty.dk)  
Web: [www.amnesty.dk](http://www.amnesty.dk)  
Giro: 4078470

Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Strafferetskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

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 Amnesty 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.

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 medvirkningsregel 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 – om PET's adgang indhentelse af personlige oplysninger om borgerne.

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 Rigspolicehens 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 mellem myndighederne af personlige oplysninger om borgerne bevares.

#### Ad forslag til ny § 783, stk. 2, i retsplejeloven – om telefonaflytning.

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 begrunder 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 – om underretning af personer, som har været aflyttet.

Efter forslaget udvides adgangen til at undlade underretning af personer, som har været aflyttet, således, at underretning kan undlades, 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 – om teleobservation.

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 – om forstyrrelse/afbrydelse af radio- og telekommunikation.

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 – om PET's adgang til booking- og passagerlister uden dommerkendelse.

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 el.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

