



# Justitsministeriet

## Lovafdelingen

Dato: 6. april 2006  
Kontor: Strafferetskontoret  
Sagsnr.: 2005-730-0246  
Dok.: HHM40287

### KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

#### vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217)

##### 1. Hørte myndigheder mv.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar vedrørende Straffelovrådets betænkning nr. 1474/2006 om det strafferetlige værn mod terrorisme og et særskilt udkast til forslag til ændring af udleveringsloven fra følgende myndigheder og organisationer mv.:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenterne for Københavns Byret og for retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitechefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Institut for Menneskerettigheder, Dansk Retspolitisk Forening og Energistyrelsen.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar vedrørende et udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven, lov om forbud mod tv-overvågning m.v. og lov om luftfart fra følgende myndigheder og organisationer mv.:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenterne for Københavns Byret og for retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitechefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Dan-

mark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Institut for Menneskerettigheder, Det Kriminalpræventive Råd, Finansforbundet, Finansrådet, Dansk Handel og Service, Kommunernes Landsforening, Forbrugerrådet, Datatilsynet, Den Danske Brancheforening for Sikkerhed og Sikring, Dansk Industri, Dansk Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Brancheforeningen Telekommunikationsindustrien, ITEK/Dansk Industri, PROSA, HK, CSC Danmark A/S, Professionel Elektronik, TDC A/S, Realkreditrådet, Air Greenland A/S, AOPA Danmark, Atlantic Airways, Dansk Arbejdsgiverforening, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Konkurrencestyrelsen, Københavns Lufthavne A/S, My Travel Airways A/S, Nordisk Flyforsikring A/S, Rådet for Større Flyvesikkerhed, Danmarks Rejsebureau Forening, DBTA (Danish Business Travel Association) og Dansk Industris Luftfartssektion.

Herudover har Justitsministeriet modtaget bemærkninger fra følgende: Transport- og Energiministeriet, Energistyrelsen, Jonas Christoffersen (Københavns Universitet), Amnesty International, FN-Forbundet, Danske Mediers Forum, Digital Rights, Greenpeace, Lager, Post og Servicearbejdernes Forbund, Fælles Fagligt Forbund og Foreningen Oprør.

Justitsministeriet har på enkelte punkter foretaget ændringer og præciseringer i lovforslaget og bemærkningerne i forhold til det udkast til lovforslag, som har været i høring. Nedenfor er der redegjort nærmere herfor.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene er anført med kursiv.

Nedenfor under pkt. 2 omtales bl.a. høringssparternes mere generelle bemærkninger til lovforslaget. Under pkt. 3 omtales den del af lovforslaget, der vedrører Straffelovrådets betænkning nr. 1474/2006 om det strafferetlige værn mod terrorisme og ændring af udleveringsloven. Pkt. 4-10 indeholder en omtale af de enkelte elementer i lovforslaget, der skal forbedre politiets muligheder for at forebygge, efterforske og bekæmpe terrorhandlinger.

## **2. Generelt**

**Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenten for Københavns Byret, præsidenterne for retterne i Odense, Århus, Aalborg og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet, Advokatrådet og Energistyrelsen** har ikke bemærkninger til Straffelovrådets betænkning nr. 1474/2006 om det strafferetlige værn mod terrorisme og udkastet til forslag til ændring af udleveringsloven.

**Præsidenten for Vestre Landsret** bemærker, at hovedindholdet i betænkningens lovudkast angår spørgsmålet om udstrækningen af det strafferetlige værn mod terrorisme, og at dette spørgsmål er af en sådan karakter, at landsretten ikke finder at burde udtale sig herom.

**Den Danske Dommerforening** finder, at betænkningen er begrundet i politiske overvejelser i en sådan grad, at foreningen ikke finder at burde udtale sig herom.

**Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenten for Københavns Byret, præsidenterne for retterne i Odense, Århus, Aalborg og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Kommunernes Landsforening, CSC Danmark A/S, AOPA Danmark, Realkreditrådet, Konkurrencestyrelsen, Nordisk Flyforsikring A/S og Rådet for Større Flyvesikkerhed** har ikke bemærkninger til det udkast til forslag til ændring af retsplejeloven, lov om forbud mod tv-overvågning m.v. og lov om luftfart, som blev sendt i høring den 1. marts 2006.

**Præsidenten for Vestre Landsret** bemærker, at hovedindholdet i lovudkastet er af en sådan politisk karakter, at landsretten ikke finder at burde udtale sig herom.

**Den Danske Dommerforening** finder, at forslaget er begrundet i politiske overvejelser i en sådan grad, at foreningen ikke finder at burde udtale sig herom.

I en række af høringssvarerne er der givet udtryk for principielle og overordnede synspunkter. Det gælder navnlig følgende høringssvar;

**Advokatrådet** bemærker generelt, at man har forståelse for, at regeringen som led i sit arbejde for sikkerheden i Danmark gennemgår de eksisterende beføjelser for navnlig Politiets Efterretningstjeneste grundigt, og at situationen kan kræve, at politiet får øgede muligheder for at forebygge og efterforske terrorhandlinger. Det anføres i tilknytning hertil, at uanset hvor indgribende beføjelser, der måtte være grund til at give politiet, er det af allerstørste vigtighed, at beføjelserne er nøje afgrænsede, og at de udøves under sædvanlig domstolskontrol.

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker i sit høringssvar generelt, at instituttet som udgangspunkt finder det positivt, at der tages skridt til at bekæmpe en kriminalitetsform, som vil kunne have store samfundsmæssige konsekvenser samt alvorlige og i værste fald livstruende konsekvenser for den enkelte borger. Det er efter instituttets opfattelse af afgørende betydning, at der identificeres en række redskaber til forebyggelse, efterforskning og bekæmpelse af terrorhandlinger, som skaber sikkerhed og tryghed uden samtidig at begrænse de rettigheder og friheder, som borgerne har krav på. Menneskerettigheder og retssikkerhedsgarantier udgør nødvendige komponenter, som ikke kan afvises med en generel henvisning til trusselsbilledet. Herudover

er det efter instituttets opfattelse af helt afgørende betydning, at indgreb i rettigheder kun foretages under kontrol.

**Det Kriminalpræventive Råd** bemærker bl.a., at rådet generelt er af den opfattelse, at nye fokusområder på kriminalitetsområdet skal behandles under hensyntagen til samfundets grundlæggende retssikkerhedsgarantier, og at kriminaliteten bør bearbejdes samtidig fra alle tænkelige vinkler for at opnå den mest effektive forebyggelse og bekæmpelse.

**Forbrugerrådet** finder, at formålet med at styrke indsatsen mod terror kan være fornuftigt, men frygter, at midlerne til bekæmpelsen går videre, end hvad der er sagligt og proportionalt.

**Dansk Industri** lægger vægt på, at der er proportionalitet mellem nytteværdien af de påtænkte tiltag og udgifterne herved, ligesom man lægger vægt på, at retssikkerheden i det danske samfund bevares på det højst mulige niveau.

**Dansk Retspolitisk Forening** bemærker bl.a., at der ikke ses at være grund til at iværksætte så vidtgående indgreb i borgernes retssikkerhed, som forslagene er udtryk for.

**Retssikkerhedsfonden** fremkommer med nogle principielle betragtninger. Det gælder bl.a. med hensyn til det lovforberedende arbejde og spørgsmålet om effektiviteten af kontrollen med efterretningstjenesterne. Der rejses endvidere nogle spørgsmål af mere generel karakter, som ikke rejser særlige spørgsmål i forhold til lovforslaget.

**PROSA** bemærker, at man har det principielle synspunkt, at overvågning og registrering af borgere skal ske efter forudgående retskendelse.

**HK Danmark** kan ikke støtte de foreslåede ændringer i retsplejeloven og lov om forbud mod tv-overvågning, da det efter HK's opfattelse medfører mere overvågning, mindre privatliv og dårligere retssikkerhed for den enkelte dansker.

**Professionel Elektronik** bemærker, at man kan tilslutte sig den foreslåede lovgivning vedrørende terrorbekæmpelse, idet man finder, at den forøger sikkerhedsniveauet i Danmark generelt, og at de foreslåede tiltag er rimelige og velafbalancerede.

**Amnesty International** anfører, at der med lovforslaget gives politiet en række yderligere efterforsknings- og overvågningsmæssige beføjelser i kampen mod terror, og at den retlige beskyttelse af borgernes privatliv som konsekvens heraf svækkes. Det anføres endvidere, at man savner angivelse af et dokumenteret, reelt behov for yderligere beføjelser til Politiets Efterretningstjeneste.

**Digital Rights** finder, at de fremlagte forslag nøje må overvejes i forhold til deres brugbarhed i terrorbekæmpelsen ikke mindst i lyset af, at det helt grundlæggende er tvivlsomt, om selv omfattende overvågning af borgerne kan hindre terror.

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

**Fælles Fagligt Forbund** bemærker generelt, at den demokratiske kontrol med efterretningstjenesterne i dag er meget svag, og at der må advares stærkt mod at give tjenesterne nye og i høj grad ukontrollerede beføjelser. Der opfordres i den forbindelse til, at forslaget fremlægges sammen med et forslag til en ny og udbygget, demokratisk kontrol med efterretningstjenesterne, og at eventuel lovgivning gøres tidsbegrænset.

**Foreningen Oprør** fremhæver, at forslaget efter foreningens opfattelse bevirker en væsentlig tilsidesættelse af domstole og retskendelser, der i sig selv vil bevirke en indskrænkning af offentlighedsprincippet og den demokratiske indsigt og kontrol, som en retsstat bør hvile på.

*Lovforslaget har bl.a. til formål at gennemføre de dele af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse, der vedrører lovændringer på Justitsministeriets område.*

*Efter regeringens opfattelse er det afgørende, at myndighederne har de nødvendige redskaber med henblik på forebyggelse, afværgelse og efterforskning af terrorisme. For politiets vedkommende lægger regeringen vægt på, at der er de relevante muligheder for f.eks. indhentelse af efterretningsmæssige oplysninger og efterforskning og strafforfølgning i konkrete sager.*

*Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, er regeringen samtidig meget opmærksom på vigtigheden af, at der i forbindelse med nye initiativer på terrorområdet sikres den rigtige balance mellem sikkerhed og retssikkerhed, således at indsatsen for at beskytte samfundet som sådan ikke kommer til at ske på bekostning af hensynet til den enkeltes frihed.*

*Efter regeringens opfattelse er der tale om fornuftige og afbalancerede forslag, der ikke på nogen måde kan siges at gå på kompromis med grundlæggende retsprincipper.*

*I bemærkningerne til de enkelte forslag er der redegjort for, i hvilket omfang de foreslåede bestemmelser alene kan finde anvendelse på terrorområdet, eller om de også kan finde anvendelse i forhold til anden kriminalitet.*

*Justitsministeriet finder det som anført i lovforslagets bemærkninger hensigtsmæssigt, at der efter en passende periode gøres status over erfaringerne med de foreslåede nye regler. På den baggrund vil Justitsministeriet i folketingssåret 2009-10 – det vil sige tre år efter lovforslagets gennemførelse – give Folketingets Retsudvalg en orientering herom.*

### **3. Det strafferetlige værn mod terrorisme og ændring af udleveringsloven**

**Rigsadvokaten** bemærker, at han ikke har bemærkninger til udkastet til forslag om ændring af udleveringsloven.

Med hensyn til Straffelovrådets betænkning nr. 1474/2006 om det strafferetlige værn mod terrorisme anfører **Rigsadvokaten**, at Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet og Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager har bemærket, at udformningen af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 114 a bør overvejes på ny, idet henvisningen i bestemmelsen til en række konventioner medfører, at det ikke umiddelbart af straffeloven fremgår, hvilke strafbare handlinger der er omfattet.

**Rigsadvokaten** bemærker i den forbindelse, at han har deltaget i Straffelovrådets arbejde med betænkningen, og at han ikke har bemærkninger til forslagene i betænkningen, herunder forslaget fra flertallet om ikke at begrænse det strafferetlige ansvar til et kvalificeret forsæt. Rigsadvokaten er dog enig i bemærkningerne fra de to statsadvokater om, at det ville være hensigtsmæssigt, hvis den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 114 a kunne affattes på en måde, så de strafbare handlinger var klarere beskrevet i selve bestemmelsen. Det anføres i tilknytning hertil, at dette imidlertid efter Straffelovrådets opfattelse ikke var muligt bl.a. under hensyn til, at der med den foreslåede bestemmelse i § 114 a ikke bør ske en udvidelse af det strafbare område.

*Den af Straffelovrådet foreslåede bestemmelse i straffelovens § 114 a er affattet således, at der i lovtæksten henvises til bestemte artikler i de berørte konventioner og protokoller. Straffelovrådet har fundet denne fremgangsmåde lovteknisk mest hensigtsmæssig bl.a. under hensyntagen til, at der med den foreslåede bestemmelse ikke sker en udvidelse af det strafbare område, men alene indføres sidestrafteammer med angivelse af kriterier for forhøjede strafmaksima i allerede gældende straffebestemmelser.*

*Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger (pkt. 2.5.1.), er Justitsministeriet enig i forslaget om – som supplement til terrorismebestemmelsen i straffelovens § 114 – at indsætte en ny be-*

*stemmelse i § 114 a, der omfatter de handlinger, der efter Europarådskonventionen skal anses som terrorhandlinger. Lovforslaget er udformet i overensstemmelse med Straffelovrådets forslag, jf. lovforslagets § 1, nr. 4 (§ 114 a) og bemærkningerne hertil.*

**Rigspolitichefen** kan tilslutte sig forslagene i betænkningen, herunder de synspunkter vedrørende tilregnelser, der støttes af et flertal af Straffelovrådets medlemmer, og udkastet til lovforslag om ændring af udleveringsloven.

**Foreningen af Politimestre i Danmark** kan tiltræde Straffelovrådets konklusioner og forslag.

**Landsforeningen af beskikkede advokater** henstiller, at Straffelovrådet får mulighed for igen at behandle spørgsmålet om nødvendigheden af og den nærmere formulering af terrorbestemmelserne i lyset af de erfaringer, der er gjort i mellemtiden. Foreningen henstiller endvidere – hvis et lovforslag ønskes fremsat nu – at der indføres en tidsbegrænsning, således at lovgiver forpligtes til at tage reglerne op til revision inden for en kort årrække.

*Justitsministeriet anmodede den 19. august 2005 Straffelovrådet om nærmere at overveje, hvilke lovgivningsmæssige ændringer en dansk ratifikation og gennemførelse af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme og FN's konvention om nuklear terrorisme vil nødvendiggøre på det strafferetlige område. Justitsministeriet anmodede samtidig Straffelovrådet om i lyset af den seneste tids udvikling og erfaringer på terrorområdet mere generelt at overveje, om straffelovens antiterrorbestemmelser (§§ 114-1114 e) i sammenhæng med den øvrige strafferetlige lovgivning fortsat giver et tilstrækkeligt strafferetligt værn mod terrorisme.*

*Straffelovrådet har den 1. marts 2006 afgivet betænkning nr. 1474/2006 om det strafferetlige værn mod terrorisme. Lovforslaget bygger på Straffelovrådets betænkning.*

*Som det fremgår af Straffelovrådets betænkning, er der efter Rådets opfattelse ikke behov for at foreslå nye bestemmelser om kriminalisering af modtagelse af midler fra en terrororganisation, således f.eks. ikke i tilfælde, hvor en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, anvender lovligt tilvejebragte midler, f.eks. lønindkomst eller indkomst hidrørende fra lovlig erhvervsvirksomhed, til at støtte lovlige aktiviteter, f.eks. i form af humanitært arbejde forestået af Røde Kors. Det er i øvrigt Rådets opfattelse, at de gældende straffebestemmelser sammen med bestemmelserne i rådets lovudkast rummer mulighed for at straffe i de tilfælde, hvor der har vist sig behov herfor.*

*Justitsministeriet kan som anført i bemærkningerne under pkt. 2.5.3. tilslutte sig denne opfattelse og finder ikke grundlag for at foreslå yderligere kriminalisering på området.*

*På den anførte baggrund finder Justitsministeriet ikke anledning til at anmode Straffelovrådet om igen at behandle straffelovens terrorbestemmelser. Justitsministeriet finder endvidere ikke grundlag for at stille forslag om, at de foreslåede bestemmelser alene skal gælde for en begrænset periode. Som anført ovenfor og i pkt. 1.5.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger vil Justitsministeriet imidlertid i folketingsåret 2009-2010 give Folketingets Retsudvalg en orientering om erfaringerne med de foreslåede nye regler.*

**Dansk Retspolitisk Forening** henstiller generelt, at der vises den størst mulige tilbageholdenhed med de foreslåede lovændringer, således at disse begrænses til, hvad der må anses for konventionsretligt nødvendigt.

**Dansk Retspolitisk Forening** bemærker, at foreningen er enig med dekan, professor, lic. jur., Vagn Greve i, at de forskellige bestemmelser om terror og terrorlignende handlinger bør forbeholdes tilfælde, hvor der foreligger kvalificeret forsæt (hensigt). Det foreslås i den forbindelse, at hensigtskrav indføres i de foreslåede nye bestemmelser i straffelovens §§ 114 b-e.

*Som anført i lovforslagets bemærkninger (pkt. 2.5.1.) er Justitsministeriet enig med flertallet i Straffelovrådet i, at kravet om tilregnelighed bør opretholdes uændret.*

Med hensyn til de foreslåede bestemmelser i straffelovens kapitel 13 bemærker **Dansk Retspolitisk Forening** følgende:

Foreningen finder, at der med den foreslåede nye bestemmelse i § 114 b om finansiering af terrorvirksomhed sker en udvidelse af medvirkensbegrebet, der går ud over, hvad der er gængs dansk ret og dermed frembyder så betydelige principielle betænkeligheder, at den ikke bør gennemføres.

*Som anført i lovforslagets bemærkninger svarer den foreslåede nye bestemmelse i § 114 b bortset fra den tilføjede henvisning til den foreslåede nye § 114 a indholdsmæssigt til den gældende § 114 a. Tilføjelsen indebærer, at det efter omstændighederne tillige vil være strafbart at yde økonomisk støtte mv. til en person, gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger af den i den foreslåede affattelse af § 114 a omhandlede beskaffenhed. Med den foreslåede bestemmelse i § 114 b tilsigtes ingen ændringer i øvrigt i den hidtil gældende bestemmelse i § 114 a.*

Foreningen finder, at den foreslåede kriminalisering i § 114 c, stk. 3, af den, der lader sig hverve til at begå terrorhandlinger, bør udgå. Det anføres i den forbindelse, at det er et klart eksempel på, hvordan terrorfrygten giver sig udslag i nykriminaliseringer.



*Justitsministeriet finder det i lighed med Straffelovrådet naturligt at medtage en bestemmelse om den, der lader sig hverve til at begå terrorhandlinger, som modstykke til kriminaliseringen af hvervning til at begå terrorhandlinger, hvilket også er i overensstemmelse med den generelle tendens til at fremrykke det strafferetlige værn mod terrorhandlinger.*

**Dansk Retspolitisk Forening** har ikke bemærkninger til de foreslåede bestemmelser i straffelovens § 183 a og § 192 b.

**Institut for Menneskerettigheder** fokuserer særligt på spørgsmålet om, hvordan terrorisme defineres i strafferetlig henseende. Instituttet bemærker i den forbindelse bl.a., at man er bekymret over, at der med den foreslåede bestemmelse i § 114 a lægges op til at indsætte en bredere definition af terrorisme i straffeloven.

*Terrorismebestemmelsen i straffelovens § 114 finder kun anvendelse for den, der begår visse nærmere angivne forbrydelser med forsæt til 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, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer. Det er samtidig en betingelse, at den begåede handling i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade.*

*Den foreslåede nye bestemmelse i straffelovens § 114 a omfatter handlinger, der efter Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme skal anses som terrorhandlinger, og som ikke allerede er omfattet af straffelovens § 114.*

*Som anført i bemærkningerne tilsigtes ingen nykriminalisering. Formålet med den foreslåede bestemmelse i § 114 a er derimod at indføre en sidestrafferamme med mulighed for strafforhøjelse, når overtrædelse af visse bestemmelser i straffeloven er begået under omstændigheder omfattet af de berørte konventioner.*

Med hensyn til udkastet til forslag om ændring af udleveringsloven bemærker **Dansk Retspolitisk Forening**, at man ikke har indvendinger mod den foreslåede ændring af udleveringslovens § 5, stk. 3, ligesom foreningen kan tiltræde forslaget til indsættelse af en ny bestemmelse i udleveringslovens § 5, stk. 4.

**Landsforeningen af beskikkede advokater** har betænkeligheder ved de foreslåede ændringer af udleveringsloven. Foreningen anfører i den forbindelse, at selv om udlevering efter den foreslæ-

de bestemmelse i udleveringslovens § 5, stk. 4, kan nægtes i særlige tilfælde, er der samtidig tale om et fravalg af muligheden for at gøre sådanne forbehold gældende i andre situationer.

*Lovforslaget indebærer, at undtagelsesbestemmelsen i udleveringslovens § 5, stk. 3, udvides til at omfatte handlinger, som er omfattet af artikel 6 (rekruttering til terrorisme) og 7 (oplæring til terrorisme) og artikel 9 i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme og artikel 2, jf. artikel 1, i FN-konventionen om nuklear terrorisme. Dette indebærer, at forbudet mod udlevering for politiske lovovertrædelser ikke finder anvendelse for handlinger omfattet heraf. Det sker med henblik på at gennemføre de ændringer i udleveringsloven, som en ratifikation af de to nævnte konventioner vil nødvendiggøre.*

*Det foreslås endvidere at indsætte en ny bestemmelse i udleveringslovens § 5, stk. 4, der tilsigter at tydeliggøre, at der i medfør af Europarådets konvention ikke består en ubetinget pligt til udlevering for en politisk forbrydelse, når handlingen er omfattet af konventionens artikel 5 (offentlige opfordringer til terrorisme) eller artikel 9, jf. artikel 5, sådan som det er tilfældet, hvis handlingen er omfattet af konventionens artikel 6 eller 7 eller artikel 9. Efter den foreslåede bestemmelse i § 5, stk. 4, kan udlevering for en handling omfattet af artikel 5 eller artikel 9, jf. artikel 5, i særlige tilfælde nægtes, hvis det vurderes, at der er tale om en politisk lovovertrædelse.*

*Om baggrunden for den foreslåede bestemmelse i udleveringslovens § 5, stk. 4, bemærkes, at Justitsministeriet finder det rigtigst at udnytte forbeholdsadgangen for så vidt angår handlinger omfattet af Europarådskonventionens artikel 5 og artikel 9, jf. artikel 5, om offentlig opfordring til at begå en terrorhandling. Udformningen af forbeholdsadgangen i konventionens artikel 20, stk. 2, hvorefter anvendelse af forbeholdet skal ske fra sag til sag og med en behørigt begrundet afgørelse, indebærer imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse, at hovedreglen i udleveringslovens § 5, stk. 1, heller ikke kan opretholdes uændret for så vidt angår disse handlinger. Der henvises i øvrigt til lovforslagets bemærkninger pkt. 9.4.*

#### **4. Indhentelse og videregivelse af efterretningsmæssige oplysninger inden for den offentlige forvaltning (retsplejelovens § 110 a)**

**Rigsadvokaten** har ikke bemærkninger til den nye bestemmelse i retsplejelovens § 110 a og kan støtte denne del af lovforslaget.

**Foreningen af Politimestre i Danmark** finder de foreslåede ændringer i bl.a. retsplejeloven relevante og nødvendige til brug for en effektivisering af indsatsen mod og opklaring af forbrydelser i forbindelse med terrorisme.

**Politiforbundet i Danmark** anfører, at rimeligheden i den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a kan diskuteres. **Politiforbundet i Danmark** kan dog tilslutte sig det pågældende forslag og kan tilslutte sig de overvejelser og nærmere begrundelser, der fremgår af lovforslagets pkt. 3.4. og pkt. 3.4.2.3.

**Datatilsynet** bemærker, at betingelsen i den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, om, at oplysningerne ”kan have betydning” for Politiets Efterretningstjenestes varetagelse af opgaver vedrørende overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, giver anledning til betænkeligheder.

Det giver endvidere **Datatilsynet** anledning til betænkeligheder, at der efter bestemmelsen vil kunne videregives oplysninger om en ikke nærmere afgrænset kreds af personer.

**Datatilsynet** henstiller på den baggrund, at det overvejes at præcisere de foreslåede videregivelsesbetingelser, f.eks. således at videregivelse betinges af, at videregivelsen ”har betydning” eller i hvert fald ”må antages at have betydning” for Politiets Efterretningstjenestes varetagelse af opgaver vedrørende overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

**Datatilsynet** anbefaler endvidere, at forholdet til databeskyttelsesdirektivet beskrives nærmere i lovforslagets bemærkninger.

*Justitsministeriet har bl.a. på baggrund af Datatilsynets høringssvar fundet anledning til at ændre ordlyden i den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, således at det nu fremgår, at Politiets Efterretningstjeneste alene kan indhente oplysninger på betingelse af, at oplysningerne ”må antages at have betydning” for Politiets Efterretningstjenestes varetagelse af opgaver vedrørende overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. 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, vil have betydning for varetagelsen af de nævnte opgaver.*

*Særligt om Politiets Efterretningstjenestes adgang til efter bestemmelsen i § 110 a, stk. 2, at indhente oplysninger om en bredere kreds af personer henvises til, at det i lovforslaget er forudsat, at Politiets Efterretningstjeneste i tilfælde, hvor der vil kunne blive tale om videregivelse af oplysninger om personer, som viser sig ikke at have relevans for tjenesten, så vidt muligt afgrænser sin forespørgsel til den pågældende forvaltningsmyndighed, således at der ikke i videre omfang end nødvendigt bliver tale om videregivelse af oplysninger af den omhandlede karakter. Der henvises til lovforslagets bemærkninger pkt. 3.4.2.3.*

*Der er endvidere tilføjet bemærkninger i lovforslaget om, at efterretningstjenestens anvendelse af bestemmelsen i visse tilfælde forudsætter forudgående godkendelse fra tjenestens chef eller dennes stedfortræder, jf. pkt. 3.4.2.3 i de almindelige bemærkninger.*

*Der kan herudover peges på, at Justitsministeriet som pkt. 3.4.3. har indføjet et afsnit i lovforslagets bemærkninger om forholdet til databeskyttelsesdirektivet.*

**Advokatrådet** bemærker generelt, at bestemmelsen i § 110 a, stk. 2, skal ses i sammenhæng med den omstrukturering hos Rigspolicefen, der medfører, at Politiets Efterretningstjeneste vil overtage visse opgaver vedrørende den alvorligste organiserede kriminalitet fra Rigspolicefens Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC). **Advokatrådet** bemærker i den forbindelse, at det giver anledning til betænkeligheder, hvis Politiets Efterretningstjenestes anvendelse af den pågældende bestemmelse ikke undergives et overordnet, effektivt tilsyn i relation til spørgsmålet om, hvorvidt de enkelte sager har forbindelse til terror, eller om sagerne alene vedrører den alvorligste organiserede kriminalitet.

**Advokatrådet** finder således, at overvejelserne om lempelse af Politiets Efterretningstjenestes adgang til at indhente oplysninger fra andre myndigheder i tilfælde, der har relation til terror, bør afvente en afklaring af efterretningstjenestens fremtidige arbejdsområde samt sikring af et effektivt tilsyn med tjenestens konkrete opdeling af sine sager i sager om terror og sager om organiseret kriminalitet, ligesom overvejelserne bør afvente færdiggørelsen af arbejdet i PET-udvalget.

**Advokatrådet** bemærker endvidere, at de usikkerheder og det tidsforbrug, som måtte være forbundet med den konkrete interesseafvejning, der efter de gældende regler skal foretages i forbindelse med videregivelse af oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste, ikke bør medføre, at interesseafvejningen afskaffes.

**Advokatrådet** anfører endelig, at det efter de gældende regler vil være domstolene, der tager stilling til udfaldet af den konkrete interesseafvejning i tilfælde, hvor den myndighed, der er i besiddelse af oplysninger, nægter at udlevere dem til Politiets Efterretningstjeneste, fordi myndigheden ikke mener, at betingelserne for videregivelse er opfyldt. **Advokatrådet** anfører i den forbindelse, at domstolene med de foreslåede regler i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, ikke vil kunne efterprøve denne interesseafvejning, idet den ikke længere vil indgå som en del af videregivelsesbetingelserne.

På denne baggrund kan **Advokatrådet** ikke støtte bestemmelsen i retsplejelovens § 110 a, stk. 2.

*Om baggrunden for forslaget om, at Politiets Efterretningstjeneste – uden at der som i dag i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere, konkret vurdering i forhold til den enkelte oplys-*

ning – skal kunne videregive oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste samt indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, henvises til lovforslagets bemærkninger pkt. 3.4.1.

Som det fremgår heraf, vil den nævnte konkrete vurdering i almindelighed bl.a. føre til, at det vil være berettiget for de pågældende forvaltningsmyndigheder at videregive oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste. Der peges i den forbindelse på, at Politiets Efterretningstjeneste varetager opgaver af central sikkerhedsmæssig betydning, og at der derfor i almindelighed vil være afgørende offentlige interesser, som taler for videregivelse af oplysninger, der har betydning for tjenestens opgaver.

Den tværministerielle arbejdsgruppe har imidlertid bl.a. fundet, at en række forhold taler for, at Politiets Efterretningstjeneste – uden at der i hver enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til den enkelte oplysning – bør have adgang til at indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder. Arbejdsgruppen har i den forbindelse bl.a. peget på de usikkerhedsmomenter og det tidsforbrug, som de gældende regler er forbundet med for efterretnings-tjenesterne. Der henvises herved nærmere til lovforslagets bemærkninger pkt. 3.3.

Justitsministeriet kan som anført i lovforslagets bemærkninger pkt. 3.4.1. tilslutte sig arbejds-gruppens synspunkter.

Der kan i den forbindelse være grund til at fremhæve, at en gennemførelse af den foreslåede bestemmelse i § 110 a, stk. 2, efter Justitsministeriets opfattelse 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 usikkerhedsmomenter og tidsforbrug, som der er peget på i arbejdsgrup-pens rapport.

Justitsministeriet skal endvidere pege på, at ministeriet som omtalt i bemærkningerne til Datatilsynets høringssvar har fundet anledning til at ændre ordlyden i den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, således at det nu fremgår, at Politiets Efterretningstjeneste alene kan indhente oplysninger hos andre forvaltningsmyndigheder på betingelse af, at oplysningerne må antages at have betydning for Politiets Efterretningstjenestes varetagelse af opgaver vedrørende overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Som anført ovenfor ligger det heri, at der kun kan indhentes oplysninger, såfremt der er en mere konkret formodning for, at de pågældende oplysninger vil have betydning for varetagelse af de nævnte opgaver.

Om tilsynet med Politiets Efterretningstjenestes anvendelse af bestemmelsen i § 110 a, stk. 2, kan der henvises til, at Justitsministeriet for tiden – i samarbejde med Politiets Efterretningstjeneste – er i færd med at overveje spørgsmålet om fastsættelse af nye retningslinjer for det såkaldte

*Wamberg-udvalg, der fører tilsyn med bl.a. Politiets Efterretningstjenestes registrering og videregivelse af oplysninger. I den forbindelse forudsættes der etableret en ordning, hvorefter Politiets Efterretningstjeneste med passende mellemrum orienterer Wamberg-udvalget om tjenestens anvendelse af den nye bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2. Wamberg-udvalget vil således have mulighed for mere generelt at påse, at efterretningstjenestens anvendelse ligger inden for bestemmelsens 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. Der henvises nærmere til pkt. 3.4.2.3 i de almindelige bemærkninger.*

*Særligt vedrørende spørgsmålet om fastlæggelse af Politiets Efterretningstjenestes fremtidige arbejdsområder bemærkes, at Justitsministeriet i besvarelse af 15. februar 2006 af spørgsmål nr. 170-177 fra Folketingets Retsudvalg (REU, alm. del) samt i besvarelse af 21. marts 2006 af spørgsmål nr. 256-258 fra Folketingets Retsudvalg (REU, alm. del) har redegjort nærmere for, hvorledes Politiets Efterretningstjenestes fremtidige arbejdsopgaver bliver fastlagt. Som det fremgår af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse, vil den deraf følgende ændring af bestemmelserne om Politiets Efterretningstjeneste af 9. maj 1996 blive forelagt for Folketingets udvalg vedrørende efterretningstjenesterne (Kontroludvalget).*

*For så vidt angår spørgsmålet om domstolenes prøvelse af videregivelsesbetingelserne er det som anført af Advokatrådet korrekt, at den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a stk. 2, ikke indeholder en betingelse om, at der skal foretages en konkret interesseafvejning, som i givet fald vil kunne efterprøves af domstolene. Det bemærkes i den forbindelse, at det allerede i dag må antages kun helt undtagelsesvis at forekomme, at spørgsmål om, hvorvidt en offentlig myndighed er berettiget til efter de gældende regler at videregive oplysninger til en anden offentlig myndighed, indbringes for domstolene.*

**Landsforeningen af Beskikkede Advokater** bemærker, at det afgørende betænkelige ved den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, er, at der ikke vil være den fornødne kontrol med, at Politiets Efterretningstjeneste alene anvender den omhandlede bestemmelse til indhentelse af oplysninger i tilfælde, der vedrører forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

*Som det fremgår af lovforslaget, vil den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, alene kunne anvendes af hensyn til Politiets Efterretningstjenestenes opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Bestemmelsen vil således ikke kunne anvendes af hensyn til andre af efterretningstjenestens opgaver, herunder opgaver vedrørende organiseret kriminalitet.*

*Om spørgsmålet om kontrol med, at bl.a. denne betingelse i praksis overholdes, henvises til bemærkningerne ovenfor til høringssvaret fra Advokatrådet.*

**Institut for Menneskerettigheder** anfører, at der ud fra en menneskeretlig betragtning ikke er tvivl om, at oplysninger indhentes og videregives med et lovligt formål for øje, hvis det sker som led i terrorismeforebyggelse og –bekæmpelse eller af andre hensyn til statens sikkerhed. **Institut for Menneskerettigheder** anfører i den forbindelse, at der imidlertid ikke er indlagt begrænsninger i den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 1, der således vil kunne anvendes i forbindelse med alle efterretningstjenesternes opgaver.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører endvidere, at betingelsen om, at oplysningerne ”kan have betydning” for varetagelse af Politiets Efterretningstjenestes opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13, ikke synes at kunne opfylde et ”skærpet nødvendighedskrav”.

*Bestemmelsen i § 110 a, stk. 1, vil kunne anvendes som grundlag for videregivelse af oplysninger fra Politiets Efterretningstjeneste til Forsvarets Efterretningstjeneste i det omfang, videregivelsen kan have betydning for varetagelse af tjenesternes opgaver. Som eksempel på andre opgaver end egentlig antiterrorvirksomhed nævnes i lovforslagets bemærkninger pkt. 3.4.2.2 de opgaver vedrørende den alvorligste organiserede kriminalitet, som Politiets Efterretningstjeneste vil overtage fra Rigspolitichefens Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC).*

*Det er Justitsministeriets opfattelse, at også forebyggelse og bekæmpelse af den alvorligste form for organiseret kriminalitet udgør et lovligt hensyn i relation til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.*

*Justitsministeriet skal herudover pege på, at ministeriet som omtalt i bemærkningerne til Datatilsynets høringssvar har fundet anledning til at ændre ordlyden i den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, således at det nu fremgår, at Politiets Efterretningstjeneste alene kan indhente oplysninger hos andre forvaltningsmyndigheder på betingelse af, at oplysningerne må antages at have betydning for Politiets Efterretningstjenestes varetagelse af opgaver vedrørende overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Som anført ovenfor ligger det heri, at der kun kan indhentes oplysninger, såfremt der er en mere konkret formodning for, at de pågældende oplysninger vil have betydning for varetagelse af de nævnte opgaver.*

**Det Kriminalpræventive Råd** bemærker, at det er rådets opfattelse, at lovgivning, der skal forebygge og bekæmpe terrorisme, ikke må diskriminere de borgere, som lovgivningen vedrører. **Det Kriminalpræventive Råd** noterer sig i den forbindelse, at der i lovforslaget ikke skeles til race, religion, politisk overbevisning eller lignende.

**Forbrugerrådet** henstiller, at det præciseres, hvilke overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 der kan aktualisere anvendelsen af den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2.

**Forbrugerrådet** finder det endvidere yderst betænkeligt, at et af persondatalovens grundprincipper, hvorefter oplysninger kun kan videregives efter en konkret afvejning, fraviges. Det er **Forbrugerrådets** opfattelse, at den tidsmæssige ulempe, som er angivet som begrundelse for forslaget til den nye bestemmelse i § 110 a, stk. 2, langt fra kan begrunde en svækkelse af retssikkerheden.

**Forbrugerrådet** anfører endvidere, at det er uklart, hvad der præcist sker med de fortrolige oplysninger, som efterfølgende viser sig ikke at være relevante for Politiets Efterretningstjeneste.

**Forbrugerrådet** finder det endelig bekymrende, at der ikke i tilknytning til den omhandlede bestemmelse foreslås særlige regler om Politiets Efterretningstjenestes efterfølgende videregivelse. **Forbrugerrådet** finder, at en særlig lempelig adgang til at indhente oplysninger bør modsvareres af en streng adgang til videregivelse.

*Efter den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, finder bestemmelsen anvendelse i tilfælde, hvor de oplysninger, som Politiets Efterretningstjeneste ønsker at indhente, må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13, der omhandler forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv.*

*For så vidt angår baggrunden for den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, henvises til bemærkningerne til høringssvaret fra Advokatrådet.*

*Særligt om Politiets Efterretningstjenestes adgang til efter bestemmelsen i § 110 a, stk. 2, at indhente oplysninger om en bredere kreds af personer henvises til, at det i lovforslaget er forudsat, at Politiets Efterretningstjeneste i tilfælde, hvor der vil kunne blive tale om videregivelse af oplysninger om personer, som viser sig ikke at have relevans for tjenesten, så vidt muligt afgrænser sin forespørgsel til den pågældende forvaltningsmyndighed, således at der ikke i videre omfang end nødvendigt bliver tale om videregivelse af oplysninger af den omhandlede karakter. Der henvises til lovforslagets bemærkninger pkt. 3.4.2.3.*

*Det fremgår endvidere af lovforslagets bemærkninger pkt. 3.4.2.3., at det forudsættes, at Politiets Efterretningstjeneste – i overensstemmelse med de retningslinjer, der i dag gælder for tjene-*



*stens behandling af oplysninger af den nævnte karakter – inden for en rimelig tid træffer afgørelse om, hvorvidt de personer, som tjenesten har indsamlet oplysninger om, har relevans for tjenesten. Hvis dette viser sig ikke at være tilfældet, skal oplysningerne vedrørende de pågældende personer destrueres.*

*Med hensyn til spørgsmålet om Politiets Efterretningstjenestes videregivelse af indhentede oplysninger til andre myndigheder fremgår det af lovforslagets bemærkninger pkt. 3.4.2.3., at dette spørgsmål ikke er reguleret af det foreliggende lovforslag. Det indebærer, at spørgsmålet – på samme måde, som hvis tjenesten i øvrigt kommer i besiddelse af oplysninger, som kan være relevante for andre forvaltningsmyndigheder – må afgøres efter de almindelige regler om videregivelse af oplysninger i forvaltningsloven. Er der tale om oplysninger vedrørende enkeltpersoners rent private forhold, vil videregivelse til andre forvaltningsmyndigheder således kun kunne ske under de skærpede betingelser, der fremgår af forvaltningslovens § 28, stk. 2.*

**Dansk Retspolitisk Forening** bemærker generelt, at det forekommer uheldigt, at bestemmelser om videregivelse af fortrolige oplysninger er placeret i tre love, henholdsvis forvaltningsloven, persondataloven og retsplejeloven. **Dansk Retspolitisk Forening** foreslår derfor, at såvel den eksisterende bestemmelse i retsplejelovens § 115 b som den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a placeres i forvaltningsloven og persondataloven.

For så vidt angår den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 1, finder **Dansk Retspolitisk Forening**, at en sådan bestemmelse – set i lyset af formålet med efterretningstjenesternes virksomhed – ikke forekommer unaturlig. **Dansk Retspolitisk Forening** anfører i den forbindelse, at det forventede tætte samarbejde mellem Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste imidlertid aktualiserer spørgsmålet om effektiviteten af kontrollen med tjenesterne. **Dansk Retspolitisk Forening** finder ikke, at de nye retningslinjer for Wambergudvalget, der er omtalt i lovforslagets bemærkninger, vil medføre en tilstrækkelig kontrol. **Dansk Retspolitisk Forening** finder endvidere, at den parlamentariske kontrol med efterretningstjenesterne – på grund af den tavshedspligt, der påhviler medlemmerne af Folketingets Kontroludvalg – er illusorisk.

Med hensyn til den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, anfører **Dansk Retspolitisk Forening**, at der åbnes op for en nærmest ubegrænset overførsel af såvel fortrolige som ikke fortrolige oplysninger fra enhver forvaltningsmyndighed til Politiets Efterretningstjeneste. **Dansk Retspolitisk Forening** anfører endvidere, at Politiets Efterretningstjeneste efter bestemmelsen nærmest er fritaget for at foretage en vurdering af den konkrete relevans af de ønskede oplysninger.

*Forvaltningsloven og persondataloven er generelle love. Sigtet med forvaltningslovens og persondatalovens regler er således, at de principielt skal være egnede til regulere enhver form for udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder. I det omfang der er fundet væsentlige grunde til at fravige forvaltningslovens og persondatalovens regler, er de nødvendige bestemmelser derfor i almindelighed fastsat i den pågældende særlovgivning.*

*Justitsministeriet finder ikke anledning til i den foreliggende sammenhæng at fravige denne lovgivningspraksis.*

*Justitsministeriet skal endvidere pege på, at ministeriet som omtalt i bemærkningerne til Datatilsynets høringsvar har fundet anledning til at ændre ordlyden i den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, således at det nu fremgår, at Politiets Efterretningstjeneste alene kan indhente oplysninger hos andre forvaltningsmyndigheder på betingelse af, at oplysningerne må antages at have betydning for Politiets Efterretningstjenestes varetagelse af opgaver vedrørende overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Som anført ovenfor ligger det heri, at der kun kan indhentes oplysninger, såfremt der er en mere konkret formodning for, at de pågældende oplysninger vil have betydning for varetagelse af de nævnte opgaver.*

*Med hensyn til kontrollen med Politiets Efterretningstjenestes anvendelse af § 110 a, stk. 2, henvises til det, der er anført ovenfor vedrørende høringsvaret fra Advokatrådet.*

**PROSA** anfører, at den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, er ganske problematisk, idet bestemmelsen åbner op for at samkøre registre i et meget betydeligt omfang og uden retskendelse. **PROSA** anfører endvidere, at bestemmelsen ikke kun kan anvendes i forbindelse med efterforskning af terrorvirksomhed, men også vil kunne anvendes ved efterforskning af anden grænseoverskridende kriminalitet. **PROSA** finder derfor ikke, at de beføjelser, som tildeles Politiets Efterretningstjeneste, står i et rimeligt forhold til indskrænkningerne i privatlivets fred og registrering af den enkelte borger.

*Som det fremgår af ordlyden af den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, er bestemmelsens anvendelsesområde afgrænset således, at den – i modsætning til stk. 1 – kun finder anvendelse i forhold til den del af Politiets Efterretningstjenestes virksomhed, der omhandler forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Det fremgår endvidere af lovforslagets bemærkninger pkt. 3.4.2.3., at bestemmelsen således ikke vil kunne anvendes med henblik på varetagelse af andre af efterretningstjenestens opgaver. Bestemmelsen vil f.eks. ikke kunne anvendes i forbindelse med varetagelse af de opgaver vedrørende den alvorligste organiserede kriminalitet, som Politiets Efterretningstjeneste vil overtage fra Rigspolitichefens Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC).*

*Justitsministeriet skal endvidere pege på, at ministeriet som omtalt i bemærkningerne til Datatilsynets høringssvar har fundet anledning til at ændre ordlyden i den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, således at det nu fremgår, at Politiets Efterretningstjeneste alene kan indhente oplysninger hos andre forvaltningsmyndigheder på betingelse af, at oplysningerne må antages at have betydning for Politiets Efterretningstjenestes varetagelse af opgaver vedrørende overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13. Som anført ovenfor ligger det heri, at der kun kan indhentes oplysninger, såfremt der er en mere konkret formodning for, at de pågældende oplysninger vil have betydning for varetagelse af de nævnte opgaver.*

*Særligt med hensyn til spørgsmålet om retskendelse henvises til lovforslagets bemærkninger pkt. 3.1.2., hvoraf bl.a. fremgår, at i det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, er myndigheden efter forvaltningslovens § 31 i almindelighed også forpligtet til at videregive oplysningen, hvis en anden forvaltningsmyndighed anmoder herom. Der gælder således ikke efter de gældende regler i forvaltningsloven eller persondataloven et krav om, at der f.eks. skal foreligge en retskendelse, for at en forvaltningsmyndighed kan indhente oplysninger fra en anden forvaltningsmyndighed. Bl.a. på den baggrund finder Justitsministeriet ikke, at der i det foreliggende lovforslag bør indføres en ordning med retskendelse.*

**HK** anfører, at det er bekymrende, at den foreslåede bestemmelse giver Politiets Efterretningstjeneste ubegrænsede muligheder for at videregive og indhente oplysninger hos andre myndigheder.

**HK** anfører endvidere, at der kan opstå mange tvivlssituationer af ansvarsmæssig karakter omkring tavshedspligten, når den dataansvarlige myndighed står overfor et udleveringskrav om personoplysninger fra politiet og Politiets Efterretningstjeneste.

*Politiets Efterretningstjenestes adgang til efter den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, at indhente oplysninger hos andre forvaltningsmyndigheder er begrænset til tjenestens opgaver vedrørende straffelovens kapitel 12 og 13.*

*Om den tvivl, som efter HK's opfattelse kan opstå i praksis, henvises til lovforslagets bemærkninger pkt. 3.4.2.3. Det fremgår bl.a. heraf, at lovforslaget bygger på, at den forvaltningsmyndighed, der på grundlag af den omhandlede bestemmelse modtager en anmodning om oplysninger fra Politiets Efterretningstjeneste, vil kunne lægge til grund, at der foreligger en mere konkret formodning for, at de pågældende oplysninger vil have betydning for varetagelse af efterretningstjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. En forvaltningsmyndighed bør dog rette henvendelse til Politiets Efterretningstjeneste, hvis den pågældende myndighed er i tvivl om, hvilke nærmere oplysninger tjenesten har brug for, jf. herved princippet i forvaltningslovens § 32, hvorefter den, der virker*

*inden for den offentlige forvaltning, ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.*

For så vidt angår den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, anfører **Amnesty International**, at betingelsen for Politiets Efterretningstjenestes indhentelse af oplysninger hos andre forvaltningsmyndigheder om, at oplysningerne ”kan have betydning”, tilnærmelsesvist er tom.

**Amnesty International** anfører endvidere, at det vækker bekymring, at den foreslåede bestemmelse kan anvendes i relation til Politiets Efterretningstjenestes samlede opgaver, således som de er gengivet i nuværende og kommende retningslinjer mv. for tjenestens virksomhed.

*Politiets Efterretningstjenestes adgang til efter den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, at indhente oplysninger hos andre forvaltningsmyndigheder er – som nærmere omtalt i bemærkningerne til høringssvaret fra PROSA – begrænset til tjenestens opgaver vedrørende straffelovens kapitel 12 og 13.*

*Justitsministeriet skal endvidere pege på, at ministeriet som omtalt i bemærkningerne til Datatilsynets høringssvar har fundet anledning til at ændre ordlyden i den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, således at det nu fremgår, at Politiets Efterretningstjeneste alene kan indhente oplysninger hos andre forvaltningsmyndigheder på betingelse af, at oplysningerne må antages at have betydning for Politiets Efterretningstjenestes varetagelse af opgaver vedrørende overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Som anført ovenfor ligger det heri, at der kun kan indhentes oplysninger, såfremt der er en mere konkret formodning for, at de pågældende oplysninger vil have betydning for varetagelse af de nævnte opgaver.*

**FN-forbundet** anfører, at man er betænkelig ved, at den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a medfører, at enhver myndighed skal være til generel rådighed for Efterretningstjenesterne og politiet.

*Justitsministeriet skal bemærke, at den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, alene finder anvendelse med hensyn til Politiets Efterretningstjenestes indhentelse af oplysninger, at bestemmelsen alene finder anvendelse for efterretningstjenestes varetagelse af opgaver vedrørende overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, og at det er en betingelse for anvendelse af bestemmelsen, at det må antages, at de oplysninger, som efterretningstjenesten ønsker at indhente, har betydning for varetagelse af disse opgaver. Der er således ikke tale om, at ”enhver myndighed skal være til generel rådighed for Efterretningstjenesterne og politiet”.*

For så vidt angår den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 1, efterspørger **Digital Rights** en nærmere redegørelse for nødvendigheden af bestemmelsen.

**Digital Rights** anfører endvidere, at bestemmelsen i § 110 a udgør en markant svækkelse af privatlivsbeskyttelsen, og at det både i relation til bestemmelsens stk. 1 og 2 ville være rimeligt, at oplysninger alene videregives, hvis det kan sandsynliggøres, at de er vigtige for efterforskningen af en straffesag. **Digital Rights** anbefaler derfor, at bestemmelsen i § 110 a udgår, eller subsidiært at der i bestemmelsen indsættes krav om en nærmere afvejning og begrundelse for indhentelse og videregivelse af oplysninger, herunder at oplysningerne har betydning for tjenestens opgaver.

*Justitsministeriet skal henvise til bemærkningerne til høringssvaret fra Advokatrådet.*

**Lager, Post & Servicearbejdernes Forbund** anfører, at Politiets Efterretningstjeneste allerede efter de gældende regler har mulighed for at indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder. På den baggrund finder **Lager, Post & Servicearbejdernes Forbund** den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, unødvendig og betænkelig.

*Justitsministeriet skal henvise til bemærkningerne til høringssvaret fra Advokatrådet vedrørende baggrunden for den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2.*

**Fagligt Fælles forbund** er meget betænkelig ved den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a. **Fagligt Fælles forbund** fremhæver i den forbindelse, at den demokratiske kontrol med efterretningstjenesterne i dag er meget svag, og at der ikke bør gives efterretningstjenesterne nye beføjelser, uden at der samtidig fremlægges forslag til en ny og udbygget kontrol med efterretningstjenesterne.

*Justitsministeriet skal henvise til bemærkningerne til høringssvaret fra Advokatrådet vedrørende spørgsmålet om kontrol med Politiets Efterretningstjenestes anvendelse af den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2.*

## **5. Kendelse på person (retsplejelovens § 783, stk. 2)**

**Rigsadvokaten og Rigspolicehfen** foreslår, at den foreslåede nye bestemmelse i retsplejelovens § 783, stk. 2, udvides således, at den ikke kun giver mulighed for at iværksætte telefonaflytning i medfør af § 780, stk. 1, nr. 1, men også teleoplysning i medfør af § 780, stk. 1, nr. 3.

**Rigsadvokaten** bemærker i den forbindelse, at retsplejelovens § 783, stk. 2, i den i udkastet til lovforslag foreslåede affattelse medfører, at politiet, når der iværksættes aflytning af nye telefo-

ner, der benyttes af den person kendelsen omfatter, ikke uden en ny retskendelse om teleoplysning vil have adgang til at få oplyst, hvilke andre telefoner den aflyttede telefon er i forbindelse med. Rigsadvokaten anfører, at en sådan ændring, der alene vil lette den formelle procedure med hensyn til indhentning af kendelse om teleoplysning, og som i øvrigt vedrører et mindre intensivt indgreb end telefonaflytning, er nødvendig, hvis det tilsigtede formål – at politiet kun behøver at indhente én retskendelse – skal opnås fuldt ud.

**Rigspolitichefen** bemærker, at selve telefonaflytningen ikke giver tilstrækkeligt efterforskningsmæssigt udbytte, hvis ikke teleoplysningerne også kendes. Det anføres endvidere, at det tekniske udstyr, der anvendes i forbindelse med telefonaflytning, medfører, at der altid modtages kaldsdata (teleoplysninger) sammen med kaldsindhold (selve telefonaflytningen). På denne baggrund anmodes i praksis altid tillige om rettens kendelse til teleoplysninger i forbindelse med en anmodning om rettens kendelse til telefonaflytning. Hertil kommer ifølge Rigspolitichefen, at det ud fra proportionalitetshensyn bør være muligt at indhente teleoplysninger på en person i tilfælde, hvor der ikke er behov for telefonaflytning, idet teleoplysninger må anses for et mindre indgribende indgreb i meddelelseshemmeligheden end telefonaflytning.

*Som beskrevet i lovforslagets bemærkninger under pkt. 4.1.2. følger det af retsplejelovens § 783, stk. 1, 2. pkt., at der i en kendelse om indgreb i meddelelseshemmeligheden skal anføres de telefonnumre, lokaliteter, adressater eller forsendelser, som indgrebet angår.*

*I de godt 20 år, der er forløbet, siden § 783, stk. 1, 2. pkt., trådte i kraft, er der sket en voldsom teknologisk udvikling inden for tele- og internetkommunikation. Omfanget af denne udvikling illustreres ikke mindst af de senere års fremvækst af en mangfoldighed af nye kommunikationsmidler som f.eks. mobiltelefoner, taletidskort, e-mail, internet-chat og IP-telefoner. Disse mange nye former for tele- og internetkommunikation anvendes i dag som helt sædvanlige kommunikationsmidler af en meget stor – og stadig tiltagende – del af befolkningen. Samtidig udvides udbudet på telemarkedet hele tiden med videreudviklede og helt nye kommunikationsmidler.*

*Den hastige teknologiske udvikling indebærer i sagens natur betydelige udfordringer for politiet i forbindelse med efterforskning af de mange former for kriminalitet, hvor der kan være behov for at skaffe sig oplysninger om en mistænks kommunikation med andre. Politiet må således i dag ofte indhente et større antal retskendelser vedrørende samme mistænkte person, herunder kendelser på andre personers – f.eks. familiemedlemmers eller arbejdsgiveres – telefonnumre, som den mistænkte har adgang til.*

*Som anført af den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse er det i den forbindelse politiets erfaring, at mange mistænkte forsøger at sløre deres handlinger ved at anvende flere forskellige kommunikationsmidler og f.eks. løbende udskifte mobiltelefoner eller SIM-kort. Poli-*

*tiets Efterretningstjeneste har over for Justitsministeriet oplyst, at det ikke er usædvanligt, at mistænkte, som tjenesten har behov for at overvåge, benytter sig af et stort antal forskellige telefoner eller taletidskort på samme tid. Der har således været tilfælde, hvor det har været nødvendigt at indhente et endog meget betydeligt antal retskendelser om telefonaflytning i en enkelt sag.*

*Den beskrevne udvikling gør det vanskeligt for politiet at være tilstrækkelig på forkant med, hvilke telefonnumre en mistænkt benytter, til, at politiet kan nå – løbende – at indhente forudgående retskendelser på alle relevante telefonnumre. Når det opdages, at en mistænkt benytter sig af (endnu) et telefonnummer, som politiet ikke hidtil har haft kendskab til, vil formålet med aflytningen af den pågældende ofte blive forspildt, hvis politiet herefter skal afvente, at der indhentes en ny retskendelse. Det er derfor ikke sjældent nødvendigt for politiet straks at iværksætte aflytning af det nye telefonnummer, jf. retsplejelovens § 783, stk. 3, om politiets adgang til selv at træffe beslutning om indgreb i meddelelshemmeligheden, når indgrebets øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes. Som beskrevet i pkt. 4.1.1. skal politiet herefter snarest muligt og senest inden 24 timer fra indgrebets iværksættelse forelægge sagen for retten.*

*Justitsministeriet er enig i, at det samme gør sig gældende med hensyn til teleoplysning efter retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 3, det vil sige, hvor politiet – uanset om det sker i tilknytning til en aflytning eller ej – har behov for oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der sættes i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat. I sådanne tilfælde giver det således anledning til tilsvarende vanskeligheder for politiet på forhånd at angive de konkrete telefonnumre, hvor der er behov for at iværksætte teleoplysning.*

*Den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 783, stk. 2, er på den baggrund udformet i overensstemmelse hermed. Angår efterforskningen en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 kan der således i rettens kendelse i medfør af § 780, stk. 1, nr. 1 eller 3, i stedet for bestemte telefonnumre anføres den person, som indgrebet angår (den mistænkte).*

**Rigsadvokaten, Rigspolicehfen, Politidirektøren i København og Foreningen af Politimestre i Danmark** finder, at den foreslåede nye bestemmelse i retsplejelovens § 783, stk. 2, ikke bør begrænses til at angå efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

**Rigsadvokaten** anfører i den forbindelse, at det, der er anført som begrundelse for den foreslåede bestemmelse i § 783, stk. 2, også gør sig gældende i forhold til anden alvorlig kriminalitet, f.eks. narkotikakriminalitet, og at den foreslåede bestemmelse ikke udvider politiets adgang til at foretage aflytning, men derimod en forenkling af den formelle procedure med hensyn til iværksættelse af indgrebet. Rigsadvokaten foreslår derfor, at bestemmelsen udformes således, at den

kan anvendes i sager, der angår lovovertrædelser, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover.

**Rigspolitichefen** bemærker, at den teknologiske udvikling mv. har medført, at det i stigende grad ikke blot på terrorområdet, men i nok så høj grad ved den øvrige alvorlige kriminalitet er nødvendigt for politiet at iværksætte indgreb på øjemedet, jf. retsplejelovens § 783, stk. 3, når det konstateres, at en person, hvis telefon mv. aflyttes i henhold til en retskendelse, skifter kommunikationskanal til en anden telefon mv. Efter Rigspolitichefens opfattelse har den foreslåede ændring reelt begrænset principiel betydning, men den løser et praktisk problem, der ikke eksisterede, da det nuværende regelsæt blev indført i midten af 1980'erne.

**Politidirektøren i København og Foreningen af Politimestre i Danmark** anbefaler, at § 783, stk. 2, udvides til at gælde generelt eller i det mindste i sager om alvorlig narkotikakriminalitet.

**Politifuldmægtigforeningen** bemærker, at selv om det også efter den foreslåede bestemmelse er retten, der afsiger kendelse om aflytning, flyttes vurderingen af, hvilke telefoner politiet vil gøre indgreb overfor, reelt til politiet, således at retten først 4 uger senere kan tage stilling til berettigelsen af indgrebet. Spørgsmålet om, hvorvidt hensynet til terrorbekæmpelse tilsiger en sådan ændring, må efter foreningens opfattelse bero på en ren politisk vurdering, som foreningen ifølge sin strategi på det retspolitiske område ikke tager stilling til. Politifuldmægtigforeningen bemærker samtidig, at erfaringer fra efterforskning af kriminalitet uden for straffelovens kapitel 12 og 13 har vist, at den nugældende *periculum in mora*-regel (på øjemedet) har kunnet løse de efterhånden helt dagligdags forekommende tilfælde, hvor mistænkte hele tiden skifter mobiltelefoner, men at der ikke hersker tvivl om, at de arbejdsmæssige belastninger, der er omtalt i bemærkningerne, også er velkendte i forbindelse med bekæmpelse af anden alvorlig kriminalitet, f.eks. narkotikakriminalitet.

*Som anført i bemærkningerne under pkt. 4.2.2. har Justitsministeriet i lyset af den i bemærkningerne beskrevne teknologiske udvikling overvejet, om der kunne være anledning til at udstrække den foreslåede ændring af retsplejelovens § 783 til at gælde generelt og ikke kun på terrorområdet. De vanskeligheder, som udviklingen på tele- og internetkommunikationsområdet medfører for politiet, og som er nærmere beskrevet i lovforslaget, gør sig således også gældende med hensyn til en række andre kriminalitetsformer, herunder f.eks. narkotikakriminalitet.*

*Heroverfor står, at den foreslåede ændring kan siges at have en vis principiel karakter, og at en ordning, hvorefter den udstrækkes til at gælde generelt, derfor bør overvejes i en bredere sammenhæng.*



*På den baggrund er det fortsat Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede ændring på nuværende tidspunkt bør afgrænses til at vedrøre sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13, således at en mere generel ændring på området i givet fald tages op til nærmere overvejelse på et senere tidspunkt.*

**Advokatrådet** bemærker bl.a., at koblingen mellem en bestemt mistænkt og et bestemt telefonnummer mv. ikke er nogen formsag. En mistænkt kan benytte sig af mange kommunikationsmidler, herunder også telefoner, der tilhører arbejdsgivere, familiemedlemmer mv., og aflytningen kan således komme til at berøre en bred kreds af personer, der for en dels vedkommende befinder sig i periferien af den mistænkte omgangskreds. Advokatrådet anfører, at man ville finde det mest passende fortsat at lade domstolene træffe afgørelse om aflytning af hvert enkelt telefonnummer mv. for at sikre en uafhængig kontrol med politiets vurderinger. Det bemærkes endvidere, at telefonaflytninger efter Advokatrådets opfattelse udgør et indgreb i privatlivets fred af en så væsentlig karakter, at ressourcemæssige hensyn ikke burde kunne fjerne den forudgående domstolskontrol heraf. Herudover anfører Advokatrådet, at der med retsplejelovens § 783, stk. 3, er taget tilstrækkeligt hensyn til, at det i helt særlige situationer kan være nødvendigt at iværksætte telefonaflytning uden forudgående domstolskontrol.

**Landsforeningen af beskikkede advokater** foreslår de almindelige regler om *periculum in mora* ("på øjemedet") opretholdt. Herved får man ifølge foreningen en hurtigere og mere sikker domstolsprøvelse af indgreb, der kan gå ud over personer, der ikke er mistænkt. Landsforeningen bemærker, at "Forskellen ligger i, at politiet nu får mulighed for uden dommerkendelse at aflytte en fremmed telefon i en længere periode, hvis man mener, at den mistænkte, på hvem man har opnået kendelse, benytter telefonen, måske en enkelt gang." Efter landsforeningens opfattelse er det en afsvækkelse af domstolskontrollen, at det er overladt til en særligt udvalgt skare af advokater, om lovligheden skal prøves. Det anføres endvidere, at der ikke ligger den store retsgaranti i, at man blot skal indberette et eventuelt ulovligt indgreb til Justitsministeriet.

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at man er enig i arbejdsgruppens og Justitsministeriets overvejelser om betydningen af ny kommunikationsteknologi. Instituttet finder, at den foreslåede nye bestemmelse i retsplejelovens § 783, stk. 2, bidrager til at opdatere politiets efterforskningsmidler, og at der med den foreslåede ordning er fundet en effektiv løsning, som tager afsæt i bestående retssikkerhedsgarantier og dermed sikrer borgernes rettigheder og friheder.

**Forbrugerrådet** anfører, at man støtter synspunktet om, at politiets arbejde ikke bør vanskeliggøres på grund af kriminelles brug af ny teknologi, og at man derfor i en vis udstrækning kan tilslutte sig, at retskendelsen kan vedrøre den mistænkte person frem for kommunikationsmidlet. Rådet finder det betænkeligt, at reglen i praksis vil betyde, at kommunikationsmidler, som ejes af andre end den mistænkte, også kan overvåges uden retskendelse, og at hensynet til at beskytte

andre personer end den mistænkte bør føre til, at retskendelse på kommunikationsmidlet og ikke personen skal indhentes i de situationer, hvor den mistænkte benytter sig af kommunikationsmidler, som ejes af andre end ham selv. En efterfølgende kontrolordning, som lovforslaget lægger op til, mener Forbrugerrådet ikke er tilstrækkeligt.

**Dansk Industri** peger på, at også tredjemands kommunikationsmidler ifølge forslaget vil kunne udsættes for aflytning, hvis den person, der ønskes aflyttet, vælger at betjene sig af kommunikationsmidler, der tilhører f.eks. arbejdsgivere, bekendte, familie mv., og Dansk Industri finder derfor, at kendelsen fortsat bør rettes mod konkrete telefonnumre.

**Dansk Retspolitisk Forening** bemærker, at det ikke er klart, hvorledes den foreslåede bestemmelse skal udmøntes i praksis, f.eks. hvis den mistænkte låner telefoner af bekendte mv., og at den efterfølgende domstolskontrol forekommer utilstrækkelig, ligesom forslaget intet siger om, hvad en eventuel indberetning til Justitsministeriet kan gå ud på. Foreningen peger endvidere på vigtigheden af at følge udviklingen i praksis.

**Amnesty International** anfører, at det forekommer 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. Efter Amnesty Internationals opfattelse må aflytning af andres telefoner forudsætte en særskilt dommerkendelse herom.

**Digital Rights** henleder opmærksomheden på, at aflytning af flere kommunikationsmidler udgør et større indgreb i privatlivets fred end aflytning af et enkelt telefonnummer, hvilket bør indgå i afvejningen ved afsigelse af en kendelse på person.

**Foreningen Oprør** bemærker, at forslaget legitimerer en langt mere vidtgående overvågning af befolkningen.

*Med hensyn til spørgsmålet om, hvilke personers telefoner som i dag vil kunne aflyttes, bemærkes, at det efter retsplejelovens § 781, stk. 1, nr. 1, er en betingelse, at der er bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra en mistænkt. I praksis vil politiet således ofte indhente retskendelse om aflytning af telefoner, der tilhører andre personer end den mistænkte, fordi der er bestemte grunde til at antage, at der gives meddelelser til eller fra den mistænkte fra disse personers telefoner. Det kan f.eks. være telefoner, der tilhører en kæreste, familiemedlemmer eller arbejdsgiver.*

*Med hensyn til spørgsmålet om, hvilke samtaler som vil kunne aflyttes, bemærkes, at telefonaflytning rettes mod alle telefonsamtaler, der inden for en bestemt periode føres fra en nærmere*

angivet telefon, som politiet har mistanke om vil blive benyttet i forbindelse med en forbrydelse. Herved rammer indgrebet også de personer, der – uden at have nogen forbindelse med forbrydelsen – tilfældigvis ringer op til eller fra den pågældende telefon. Som anført i retsplejelovens forarbejder er dette uundgåeligt, jf. nærmere pkt. 4.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Som ligeledes anført i forarbejderne til den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 783, stk. 1, 2. pkt., bygger kravet om, at kendelsen skal angive de telefonnumre, som indgrebet vedrører, på hensynet til, at den bemyndigelse, som rettens kendelse giver politiet, er præcist afgrænset. Herved undgås det, at der opstår tvivl om, hvorvidt politiet ved den efterfølgende aflytning har holdt sig inden for de grænser, som retten har fastsat.

Heroverfor står som anført ovenfor, at den teknologiske udvikling på området i stigende grad vanskeliggør politiets efterforskning mv., ligesom den gældende ordning efter omstændighederne kan medføre en meget væsentlig ressourcemæssig belastning af såvel politiet som domstolene.

På den baggrund er Justitsministeriet enig med arbejdsgruppen i, at der kan være anledning til – i hvert fald på terrorområdet og inden for rammerne af efterfølgende kontrol fra rettens side – at tilpasse bestemmelsen i retsplejelovens § 783, stk. 1, 2. pkt., til den teknologiske udvikling.

Kendelse på en person i medfør af den foreslåede affattelse af retsplejelovens § 783, stk. 2, 1. pkt., forudsætter naturligvis, at de øvrige betingelser for henholdsvis telefonaflytning eller teleoplysning er opfyldt. Den foreslåede bestemmelse vil ikke udvide politiets adgang til at iværksætte telefonaflytning eller teleoplysning, men derimod alene forenkle den formelle procedure, så politiet kun behøver at indhente én forudgående retskendelse. De almindelige betingelser for, hvornår telefonaflytning mv. kan foretages, videreføres således uændret.

Det skal i den forbindelse understreges, at indgreb i meddelelshemmeligheden efter retsplejelovens § 781, stk. 1, nr. 1, ligesom i dag kun vil kunne foretages, hvis der er bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra en mistænkt. Der vil således kun kunne foretages aflytning af et telefonnummer eller indhentes teleoplysninger om, hvilke telefoner der sættes i forbindelse med et bestemt telefonnummer, når der er bestemte grunde til at antage, at der over denne telefon formidles samtaler til eller fra den mistænkte person.

Betingelsen i § 781, stk. 1, nr. 1, vil således skulle være opfyldt i relation til hvert enkelt telefonnummer, der aflyttes eller indhentes teleoplysninger om på grundlag af en retskendelse på personen i medfør af den foreslåede nye bestemmelse i § 783, stk. 2, 1. pkt. Udover kravet i § 781, stk. 1, nr. 1, vil det være en forudsætning for at få en retskendelse på personen, at de øvrige al-

mindelige betingelser for indgreb i meddelelshemmeligheden er opfyldt. Det gælder f.eks. indikationskravet i § 781, stk. 1, nr. 2, proportionalitetskravet i § 782, stk. 1, og kravet om, at der i kendelsen skal fastsættes det tidsrum, inden for hvilket indgrebet må foretages, jf. § 783, stk. 2, (der efter forslaget bliver § 783, stk. 3).

Det forudsættes i overensstemmelse med pkt. IV i Justitsministeriets instruks af 9. maj 1996 om Politiets Efterretningstjeneste, at den praktiske iværksættelse af en telefonaflytning eller teleoplysning, der sker på grundlag af en retskendelse på personen, for hvert enkelt telefonnummers vedkommende skal forelægges til forudgående godkendelse hos chefen for Politiets Efterretningstjeneste eller dennes stedfortræder.

Med hensyn til spørgsmålet om efterfølgende kontrol bemærkes følgende:

I medfør af den foreslåede affattelse af § 783, stk. 2, 2. pkt., 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 imod (det vil sige de telefonnumre, som er blevet aflyttet, eller hvor der har været iværksat teleoplysning), samt om de bestemte grunde, der er til at antage, at der fra de pågældende telefonnumre gives meddelelser til eller fra den mistænkte, jf. kravet i § 781, stk. 1, nr. 1.

Det forudsættes, at denne underretning af retten indeholder oplysninger svarende til dem, som skal medtages, når indgreb, der er iværksat af politiet uden forudgående retskendelse (på øjemedet), efterfølgende skal forelægges for retten til godkendelse, jf. § 783, stk. 3 (der efter forslaget bliver § 783, stk. 4).

Politiets underretning til retten sker med henblik på, at retten herefter underretter den advokat, som er beskikket i sagen i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 1, jf. den foreslåede bestemmelse i § 783, stk. 2, 3. pkt. I praksis vil retten ofte kunne foretage denne underretning samtidig med den underretning af den beskikkede advokat, som retten allerede i dag skal foretage efter § 788, stk. 3, 3. pkt., jf. stk. 4, 2. pkt. En efterprøvelse af lovligheden af indgrebet forudsættes ikke foretaget på dette tidspunkt, hvor retten alene ville have politiets fremstilling som grundlag. Den beskikkede advokat vil imidlertid efter at have modtaget underretningen kunne indbringe spørgsmålet for retten, jf. nærmere nedenfor.

Den advokat, der efter § 784, stk. 1, skal beskikkes i sager om indgreb i meddelelshemmeliggørende, skal beskikkes, uanset om der allerede er beskikket en forsvarer for den mistænkte, som kan varetage dennes interesser. Den beskikkede advokat skal således varetage interesserne for ikke blot den mistænkte, men også for indehaverne af de telefoner, som f.eks. aflyttes, og de per-

soner, der mere eller mindre tilfældigt kommer til at tale i en sådan telefon, eller som på anden måde bliver berørt af indgrebet.

Underretningen af den beskikkede advokat om, hvilke telefonnumre der er blevet aflyttet eller har været indhentet teleoplysninger om – og om de bestemte grunde, der er til at antage, at der fra de pågældende telefonnumre gives meddelelser til eller fra den mistænkte – skal gøre det muligt for advokaten at tage stilling til, om spørgsmålet om lovligheden af indgrebet skal indbringes for retten.

Spørgsmålet om lovligheden af aflytning eller teleoplysning gennemført på grundlag af en forudgående retskendelse på personen kan således indbringes for retten i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 783, stk. 2, 3. pkt. Formålet hermed er at sikre en adgang til kontrol ved domstolene med hensyn til de konkrete telefonnumre, som politiet har aflyttet eller indhentet teleoplysninger om på grundlag af en retskendelse på personen. Hvis sagen indbringes for retten af den beskikkede advokat, afgør retten ved kendelse, om indgrebet er sket inden for rammerne af den forudgående retskendelse på personen og i øvrigt i overensstemmelse med retsplejelovens almindelige betingelser for telefonaflytning og teleoplysning, jf. bl.a. § 781, stk. 1, nr. 1.

Finder retten i den forbindelse, at politiet har foretaget et indgreb, som ikke burde være foretaget, skal retten give meddelelse herom til Justitsministeriet, jf. den foreslåede bestemmelse i § 783, stk. 2, 5. pkt. Dette svarer til, hvad der i dag gælder efter retsplejelovens § 783, stk. 3, 4. pkt., i de tilfælde, hvor politiet har iværksat et indgreb i meddelelshemmeligheden uden forudgående retskendelse (på øjemedet), og retten får forelagt sagen med henblik på efterfølgende godkendelse, men ikke godkender indgrebet.

Som anført ovenfor under pkt. 1 vil Justitsministeriet i folketingsåret 2009-10 give Folketingets Retsudvalg en orientering om erfaringerne med de foreslåede nye regler, herunder den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 783, stk. 2.

**Telekommunikationsindustrien i Danmark (TI)** bemærker, at teleudbyderne efter TI's opfattelse ikke bør pålægges at iværksætte aflytning eller udlevere teleoplysninger alene på baggrund af oplysning om mistænktens navn og adresse, og at det forudsættes, at politiet selv finder frem til, hvilke telefonnumre der er registreret i tilknytning til den mistænkte. Det anføres i tilknytning hertil, at iværksættelse af indgreb i meddelelshemmeligheden ikke altid knytter sig til den mistænkte egne telefonnumre, men også til andre kunders telefonnumre.

Endvidere bemærker **TI**, at man forudsætter, at teleudbyderne efter den foreslåede nye bestemmelse i § 783, stk. 2, kun kan pålægges at iværksætte aflytning eller udlevering af teleoplysning-

ger på baggrund af en skriftlig anmodning fra politiet med angivelse af det eller de konkrete telefonnumre eller lignende, som aflytning eller teleoplysning skal iværksættes i forhold til.

*Justitsministeriet skal bemærke, at det forudsættes, at politiet på baggrund af en kendelse i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 783, stk. 2, i almindelighed skriftligt anmoder teleudbydere om at iværksætte telefonaflytning eller udlevere teleoplysninger med angivelse af det eller de konkrete telefonnumre mv., som skal aflyttes, eller som der skal indhentes teleoplysninger om. En sådan skriftlig anmodning vil som udgangspunkt blive fremsat i form af den mellem Telekommunikationsindustrien i Danmark og dansk politi aftalte rekvisitionsblanket. Det kan dog naturligvis forekomme, at politiet f.eks. på grund af en sags hastende karakter kan have behov for at anmode herom mundtligt. I disse tilfælde bør politiet snarest muligt efterfølgende fremsætte en skriftlig anmodning om telefonaflytning eller teleoplysninger.*

**Danske Mediers Forum** bemærker, at indgreb i meddelelshemmeligheden udgør en betydelig fare for mediernes behov for at kunne beskytte deres kilder, og at der derfor er behov for, at det i retsplejelovens regler om indgreb i meddelelshemmeligheden fremhæves, at indgreb ikke må foretages, såfremt der derved vil fremkomme oplysninger, som den pågældende ville være udelukket fra eller fritaget for at afgive vidneforklaring om efter retsplejelovens 172.

*Det skal understreges, at de almindelige betingelser for, hvornår politiet kan iværksætte telefonaflytning og teleoplysning, videreføres uændrede. Der er således ikke tale om, at politiet vil kunne foretage telefonaflytning og få teleoplysninger i videre omfang end i dag, men derimod alene om en forenkling af den formelle procedure, så politiet kun behøver at indhente én forudgående retskendelse. Ordningen foreslås endvidere som nævnt etableret således, at retten efterfølgende på begæring af den beskikkede advokat kan kontrollere, at politiets aflytning af konkrete telefonnumre mv. er sket inden for rammerne af den foreliggende kendelse og retsplejelovens almindelige betingelser.*

**Jonas Christoffersen** (Københavns Universitet) anfører, at han ikke er sikker på, at anvendelsen af den foreslåede bestemmelse om aflytningskendelser over for en person i alle tilfælde vil være i overensstemmelse med grundlovens § 72.

**Jonas Christoffersen** anfører i den forbindelse, at han forstår lovforslaget således, at der ”på grundlag af en forudgående kendelse afsagt over for én person (den mistænkte) kan foretages aflytninger af telefoner tilhørende en anden person f.eks. venner, familiemedlemmer osv., som den mistænkte er på besøg hos i en kortere eller længere periode (værten)”. Endvidere anføres, at der således ingen kendelse foreligger ”om aflytning over for den mistænkte ”vært”.”

På den baggrund rejser **Jonas Christoffersen** spørgsmål om, hvorvidt en kendelse ”afsagt over for én person er tilstrækkelig til at foretage brud på en anden persons telefonhemmelighed”. **Jonas Christoffersen** tilføjer i den forbindelse, at han hverken har dyrket den forfatningsretlige litteratur eller relevant retspraksis.

*Efter den foreslåede ordning vil retten ligesom i dag skulle efterprøve, om retsplejelovens almindelige betingelser for telefonaflytning mv. foreligger, jf. nærmere lovens §§ 781 og 782. Retten skal således bl.a. tage stilling til, om de fastsatte kriminalitets-, indikations- og proportionalitetskrav er opfyldt.*

*Er betingelserne for aflytning mv. herefter opfyldt, vil kendelsen betyde, at politiet kan foretage aflytning af de telefonnumre, i forhold til hvilke der efter politiets opfattelse er bestemte grunde til at antage, at der gives meddelelser til eller fra den mistænkte. Det vil i den forbindelse principielt være uden betydning, om de pågældende telefoner tilhører den mistænkte eller andre, herunder f.eks. den mistænktes kæreste, nærmeste familie eller arbejdsplads.*

*Den pågældende kendelse vil således – som Justitsministeriet forstår Jonas Christoffersens terminologi – være afsagt såvel ”over for” den mistænkte som ”over for” andre, i forhold til hvis telefoner der er bestemte grunde til at antage, at der gives meddelelser til eller fra den mistænkte.*

*Justitsministeriet finder ikke, at der i grundloven eller den forfatningsretlige litteratur er belæg for, at en sådan ordning skulle være i strid med grundlovens § 72.*

*Det tilføjes, at det – som følge af de foreslåede bestemmelser i § 783, stk. 2, 2.-5. pkt. – under alle omstændigheder efterfølgende vil tilkomme den beskikkede advokat at anmode retten om at tage stilling til lovligheden af de enkelte konkrete aflytninger mv., som politiet har foretaget på grundlag af den afsagte kendelse.*

## **6. Undladelse af underretning (retsplejelovens § 788, stk. 4)**

**Politifuldmægtigforeningen** bemærker, at den foreslåede ændring af retsplejelovens § 788, stk. 4, hvorefter retten får udtrykkelig mulighed for efter begæring fra politiet at beslutte, at efterfølgende underretning om indgreb i meddelelshemmeligheden skal undlades eller udsættes i et nærmere bestemt tidsrum, hvis hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder taler imod underretning, er særdeles velbegrundet. Foreningen anfører i den forbindelse, at personer, der beskæftiger sig med kriminalitet omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13 eller organiseret kriminalitet, er meget bevidste om politiets efterforskningsmetoder,

og at disse persongrupper ved planlægningen af deres kriminelle forehavender søger at tage højde for de tekniske efterforskningsmuligheder, som politiet kan benytte.

**Landsforeningen af beskikkede advokater** bemærker, at den foreslåede tilføjelse vil vende rundt på en hovedregel og undtagelse, idet det fremover kan risikere at blive undtagelsen, at der gives underretning. Foreningen kan ikke anbefale den foreslåede ændring.

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at rettens afgørelse om, at underretning ikke skal ske eller skal ske på et senere tidspunkt, må træffes på baggrund af en vurdering af nødvendigheden og proportionaliteten af en sådan tilsidesættelse.

**Dansk Industri** kan støtte forslaget og lægger i den forbindelse vægt på, at afgørelsen af, om underretning kan undlades eller udsættes, træffes af domstolene.

Efter **Amnesty Internationals** opfattelse må den primære grund til at undlade underretning helt eller i en periode fortsat være, 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 hemmeligholdelse af politiets metoder ikke kunne benyttes som standardbegrundelse uden reelt indhold.

*Det foreslås, 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 under pkt. 4.3.1. 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.*

## **7. Teleobservation (retsplejelovens § 791 a, stk. 5 og 6)**

**Politifuldmægtigforeningen** bemærker, at det efter foreningens opfattelse er hensigtsmæssigt, at der sker en udtrykkelig lovregulering på dette område.

**Advokatrådet** bemærker, at den foreslåede henvisning i retsplejelovens § 791 a, stk. 8, til § 783 som anført i bemærkningerne vil medføre, at en kendelse om teleobservation kan gives på en bestemt person, hvorefter politiet i første omgang selv må vurdere, hvilke mobiltelefoner der kan lokaliseres på baggrund af kendelsen. Efter Advokatrådets opfattelse burde man ved introduktio-



nen af et nyt redskab som teleobservation under alle omstændigheder bibeholde domstolenes forudgående kontrol af sammenhængen mellem en bestemt mistænkt og en bestemt mobiltelefon, indtil man havde indhentet nærmere erfaringer om ordningen.

**Landsforeningen af beskikkede advokater** kan ikke anbefale den foreslåede udvidelse af adgangen til at indhente såkaldte ”masteoplysninger”. Foreningen anfører i den forbindelse, at det foreslåede kriminalitetskrav – efterforskningen skal angå en lovovertrædelse, der kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover – rammer hovedparten af straffebestemmelser i straffeloven, og at forslaget ikke alene har med terrorbekæmpelse at gøre, men er udtryk for en generel stramning til støtte for politiets efterforskningsmetoder. Efter foreningens opfattelse kræver det en særlig begrundelse at give myndighederne et redskab, hvormed man kan overvåge, hvor borgerne opholder sig på bestemte tidspunkter.

**Forbrugerrådet og Dansk Retspolitisk Forening** kan ikke tilslutte sig forslaget.

**Dansk Industri** finder, at det bør afklares, i hvilket omfang udbydere af telenet og teletjenester bør godtgøres de merudgifter, som forslaget måtte påføre disse. Der stilles endvidere spørgsmål ved, om en tændt, men ikke aktivt kommunikerende, mobiltelefon kan spores.

**Telekommunikationsindustrien (TI)** anfører bl.a., at de foreslåede bestemmelser om teleobservation baserer sig på en fejlagtig opfattelse af de tekniske muligheder for observation i mobilnet. Det anføres i den forbindelse, at det ikke er teknisk muligt at stedfæste en tændt mobiltelefon, som ikke er aktivt kommunikerende. Særligt med hensyn til spørgsmålet om oplysning om afstand mellem mobiltelefonen og masten bemærker TI, at det ikke er en teknisk mulighed, som i dag er tilgængelig som standardløsning i de danske mobilnet i forbindelse med sporingsydelser til politiet.

**TDC og ITEK** tilslutter sig fuldt ud høringssvaret fra TI.

**Amnesty International** bemærker, at man ikke har bemærkninger til den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 791 a, stk. 5, ud over, at kriminalitetskravet (fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover) omfatter en ganske bred vifte af forskelligartede lovovertrædelser.

**Digital Rights** bemærker, at der fortsat er krav om retskendelse til et sådant indgreb, og at der ikke i lovforslagets bemærkninger forudsættes en øget registrering af oplysninger hos teleselskaberne til brug for en sådan eventuel overvågning.

*I lyset af den i bemærkningerne til lovforslaget omtalte højesteretskendelse og med henblik på at undgå tvivl om, under hvilke omstændigheder politiet kan foretage såkaldt teleobservation, har*

*Justitsministeriet fundet det rigtigst, at der indsættes en særskilt bestemmelse herom i retsplejeloven (§ 791 a, stk. 5 og 6). Selv om teleobservation efter praksis i visse tilfælde kan sidestilles med observation i medfør af § 791 a, finder Justitsministeriet det således mest hensigtsmæssigt at indsætte en særskilt bestemmelse i retsplejeloven om dette indgreb. Politiets indhentelse af oplysninger om lokaliseringen af en mobiltelefon, der antages at benyttes af en mistænkt, vil således fremover alene være reguleret af den foreslåede nye bestemmelse i § 791 a, stk. 5.*

*Efter den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 791 a, stk. 5, kan politiet fra udbydere af telenet eller teletjenester indhente oplysninger vedrørende lokaliseringen af en mobiltelefon, der antages at benyttes af en mistænkt (teleobservation), hvis indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen, og efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Betingelserne for teleobservation svarer til betingelserne for at anvende den form for observation, der er reguleret i § 791 a, stk. 2 – det vil sige tilfælde, hvor observationen er rettet mod en person, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted ved anvendelse af fjernbetjent eller automatisk virkende kamera eller lignende.*

*Det påhviler udbydere af telenet eller teletjenester at bistå politiet ved gennemførelse af teleobservation, herunder ved at give de i stk. 5 nævnte oplysninger, jf. den foreslåede bestemmelse i § 791 a, stk. 6..*

*Ved teleobservation forstås som anført i bemærkningerne under pkt. 5.3.1. indhentelse af oplysninger, der gør det muligt løbende at stedfæste den pågældende mobiltelefon, når den er tændt. Det vil navnlig dreje sig om oplysninger om, hvilke mobiltelefonmaster den pågældende mobiltelefon er i forbindelse med ved opdateringer, hvilken celle der er anvendt ved opdateringen, samt – ved mobiltelefonens anvendelse til kommunikation – oplysninger om, i hvilken afstand fra masten mobiltelefonen befinder sig.*

*Som anført i bemærkningerne under pkt. 5.2. er en forpligtelse efter telelovgivningen for udbydere til at indrette deres systemer således, at disse oplysninger fremadrettet kan leveres til politiet, indeholdt i det samtidigt fremsatte lovforslag (L 219) fra ministeren for videnskab, teknologi og udvikling. Der henvises til den foreslåede bestemmelse i § 15, stk. 1, nr. 1, i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet. I bemærkningerne til dette lovforslag bemærkes det, at der er tale om en allerede eksisterende teknik.*

*I bemærkningerne til lovforslag nr. L 217 er der henvist til, at det i regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse er anført, at ikke alle udbyderes net i dag er indrettet således, at et sådant indgreb teknisk er muligt. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling gennemfører derfor parallelt med lovforslagene et udredningsarbejde, der skal afklare de tekniske muligheder, herunder behovet for at udvikle nye tekniske løsninger på området.*

*Forpligtelsen efter den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 791 a, stk. 6, til at bistå politiet indebærer som udgangspunkt administrative omkostninger for udbyderne i forbindelse med gennemførelse af de konkrete teleobservationer, men omkostningerne herved afholdes som anført i bemærkningerne under pkt. 11 af politiet i lighed med, hvad der er tilfældet ved andre lignende straffeprocessuelle tvangsindgreb.*

*Justitsministeriets lovforslag skønnes som anført i bemærkningerne under pkt. 11 ikke i sig selv at have økonomiske konsekvenser for erhvervslivet af betydning. Der henvises til det samtidig hermed fremsatte lovforslag (L 219) til lov om ændring af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, lov om radiofrekvenser og lov om radio- og terminaludstyr og elektromagnetiske forhold (Opfølgning på regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse).*

**Institut for Menneskerettigheder** finder det positivt, at der skabes udtrykkelig hjemmel for denne form for observation. Også i dette tilfælde er der efter instituttets opfattelse fundet en løsning, der tager afsæt i og respekterer grundlæggende retssikkerhedsgarantier og den menneskelige beskyttelse af korrespondance og privatliv. Institutet bemærker samtidig, at en eventuel udvidelse af teleudbydernes forpligtelse til at bistå politiet med indholdsdata vil betyde, at der på sigt vil bestå en reel mulighed for tillige at få adgang til indholdsdata.

*Særligt med hensyn til det, som Institut for Menneskerettigheder har anført, bemærkes, at det i bemærkningerne under pkt. 5.3.1. er understreget, at teleobservation giver politiet mulighed for under visse betingelser at indhente oplysninger fra udbydere af telenet eller teletjenester om, hvilke mobiltelefonmaster en mistænkt mobiltelefon løbende er i kontakt med, herunder oplysninger om den anvendte celle og efter omstændighederne oplysning om afstand mellem mobiltelefonen og masten. Det er således alene disse lokaliseringsdata, der er omfattet af indgrebet. Teleobservation giver derimod ikke politiet mulighed for at gøre sig bekendt med indholdet af samtaler, der føres fra den pågældende mobiltelefon, eller med indholdet af SMS-beskeder mv., der sendes eller modtages via mobiltelefonen.*

**Danske Mediers Forum** bemærker, at uagtet at forslaget alene vedrører lokaliseringsdata vedrørende mistænkt mobiltelefoner, finder man anledning til at gentage sin alvorlige bekymring for den betydning, som teletjenesteudbydernes logningsforpligtelse har for mediernes kildebeskyttelse.

## **8. Forstyrrelse og afbrydelse af radio- eller telekommunikation (retsplejelovens § 791 c)**

**Politifuldmægtigforeningen** kan støtte forslaget om at indsætte en udtrykkelig hjemmel i retsplejelovens § 791 c til, at politiet i særlige situationer kan forstyrre eller afbryde radio- eller tele-

kommunikation. Foreningen gør opmærksom på, at det forekommer foreningen meget uheldigt, hvis den efter retspraksis eksisterende mulighed for at afbryde en telefonforbindelse eller anden kommunikationslinje indsnævres eller afskæres. Der er i den forbindelse henvist til en kendelse afsagt af Højesteret, som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, side 1468, og en kendelse afsagt af Københavns Byret den 12. december 2002.

*Justitsministeriet skal hertil bemærke, at der ikke med den foreslåede nye bestemmelse i retsplejelovens § 791 c om forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation er tilsigtet ændringer i forhold til den nævnte retspraksis.*

*I den kendelse af 12. september 1996, som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, side 1468, fandt Højesteret, at en afbrydelse af en mobiltelefon, der udelukkende havde til formål at aflytte de samtaler, som den mistænkte som følge af afbrydelsen af mobiltelefonen forventedes at ville føre ved at bruge søsterens telefon, var omfattet af retsplejelovens § 780, stk.1, nr. 1, og at det derfor kun kunne tillades foretaget under de i §§ 781 ff anførte betingelser.*

*Den kendelse, som er afsagt af Københavns Byret den 12. december 2002, vedrørte beslaglæggelse efter retsplejelovens § 803, stk.1, af nogle domæner, som var registreret i en computer.*

**Landsforeningen af beskikkede advokater** kan ikke anbefale den foreslåede bestemmelse. Foreningen bemærker i den forbindelse bl.a., at man ikke i udkastet til lovforslag forholder sig til, om det foreslåede er teknisk muligt, de økonomiske konsekvenser og om den foreslåede ”jamming” eventuelt kan påvirke anden lovlig og eventuelt livsvigtig kommunikation.

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at menneskerettens krav til kvaliteten af den lov-hjemmel, der giver mulighed for at gribe ind i en beskyttet rettighed, efter instituttets opfattelse tilsiger, at der tilvejebringes udtrykkelig hjemmel for et indgreb som det foreslåede som erstatning for en generel nødretsgrundsætning.

Særligt med hensyn til betingelserne i den foreslåede nye bestemmelse i retsplejelovens § 791 c bemærker **instituttet**, at det efter instituttets opfattelse bør fremgå af bemærkningerne, at en generel vurdering af øget risiko i forbindelse med en bestemt begivenhed skal være suppleret af konkrete oplysninger, der opfylder lovens krav om afgørende grunde, førend forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation kan iværksættes. Instituttet finder det endvidere af retssikkerhedsmæssige hensyn påkrævet, at der angives en absolut grænse for længstetiden af en sådan forstyrrelse eller afbrydelse. Ligeledes bør der skabes udtrykkeligt hjemmelsgrundlag for forlængelse af tidsrummet, således at der også her fastsættes en længstetid. På grund af indgrebets alvorlige karakter og indvirkning på borgernes kommunikationsfrihed bør det herudover overvejes, om der kan ske efterfølgende underretning ved brug af almindeligt tilgængelige kom-

munikationsmidler så som tv, radio eller aviser, medmindre dette vil stride mod hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder.

**Dansk Industri** kan støtte forslaget og lægger i den forbindelse vægt på, at dette indgreb kun yderst sjældent vil finde anvendelse. Det anføres, at det bør afklares, i hvilket omfang virksomheder, der måtte lide økonomisk skade ved et sådant indgreb, skal kompenseres for det lidte tab.

**Dansk Retspolitisk Forening** bemærker, at betingelserne for indgrebet er uklare og vage, og at forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation vil kunne have ganske alvorlige konsekvenser for almenheden i det pågældende område. Det anføres endvidere, at det ikke ses sandsynliggjort, at der er behov for den foreslåede bestemmelse.

**Amnesty International** har ikke bemærkninger til betingelserne for at iværksætte forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation. Efter Amnesty Internationals opfattelse ville en underretning i relevante nyhedsmedier om en konkret forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation kunne fungere som en passende underretning.

*Det foreslås at indsætte en udtrykkelig hjemmel til, at politiet i helt særlige situationer kan forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation i et område. Efter den foreslåede nye bestemmelse i retsplejelovens § 791 c kan politiet efter retskendelse forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation, hvis der er afgørende grunde til det med henblik på at forebygge, at der vil blive begået en lovovertrædelse, der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13 (herunder straffelovens terrorbestemmelser). Det er endvidere en betingelse, at lovovertrædelsen kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier. Indgrebet må ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som indgrebet rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb, jf. § 791 c, stk. 2.*

*Efter den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 791 c er det som anført bl.a. en betingelse for at iværksætte forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation, at der er afgørende grunde til det med henblik på at forebygge f.eks. en terrorhandling. Dette kan som anført i bemærkningerne til lovforslaget f.eks. være tilfældet, hvor der foreligger konkrete oplysninger om, at et terrorangreb kan være nært forestående i et bestemt område.*

*Endvidere vil bestemmelsen i helt særlige tilfælde kunne anvendes, hvor der ikke foreligger sådanne konkrete oplysninger, men hvor der er tale om en begivenhed, som efter en generel vurdering kan indebære en markant øget risiko for f.eks. terrorangreb. Der kan bl.a. være tale om besøg af udenlandske statsoverhoveder mv., som f.eks. skal optræde offentligt i forbindelse med*

*taler til offentligheden, og hvor politiet skønner, at den fornødne beskyttelse alene kan etableres ved midlertidigt at afbryde radio- eller telekommunikationen i et område.*

*Efter § 791 c, stk. 3, skal det bl.a. fastsættes i kendelsen, inden for hvilket tidsrum indgrebet kan foretages. Den foreslåede bestemmelse indeholder ikke en absolut grænse for, hvor lang tid en forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation kan foretages, men det forudsættes i bemærkningerne, at dette tidsrum – i overensstemmelse med almindelige principper om proportionalitet – skal være så kort som muligt. Medmindre helt særlige omstændigheder gør sig gældende, vil der efter Justitsministeriets opfattelse ikke være grundlag for at fastsætte et længere tidsrum end nogle timer. Tidsrummet kan forlænges ved en ny kendelse.*

*Der skal ikke gives underretning om forstyrrelsen eller afbrydelsen af radio- eller telekommunikation til personkreds, der bliver omfattet af indgrebet, da dette i praksis ville være umuligt. Det skyldes, at det i tilfælde af forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation ikke vil være muligt at identificere, hvilke personer der har været berørt af indgrebet.*

*I den forbindelse bemærkes, at der efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke bør ske orientering om et indgreb i form af forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation via tv, radio mv.*

*Som anført under pkt. 6.3.2. finder Justitsministeriet, at den foreslåede ordning er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.*

**Transport- og Energiministeriet** bemærker, at det bør overvejes, hvorledes samfundsvigtige funktioner som opretholdelse af nødvendig transport og redningstjeneste bliver påvirket af en forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation. Det anføres i den forbindelse, at det af hensyn til de driftsmæssige situationer i de enkelte transportsektorer er væsentligt, at der i et tilfælde af forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation i et konkret område iagttages nødvendige sikkerhedsmæssige foranstaltninger, herunder at de driftsansvarlige i de berørte sektorer bliver orienteret.

**Danske Mediers Forum** bemærker, at man ikke ønsker at modsætte sig indsættelsen af en bestemmelse om forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation, men det understreges samtidig, at et sådant indgreb kan indebære meget betydelige ulemper for medierne. Det indstilles på den baggrund, at der sker underretning til de medier, som klart vil blive berørt af indgrebet. Man foreslår endvidere, at politiet i forbindelse med anmodning om en retskendelse til at iværksætte dette indgreb forpligtes til at redegøre for, hvorledes mediernes beredskabsforpligtelser er taget i betragtning

*Som anført ovenfor foreslås det at indsætte en udtrykkelig hjemmel til, at politiet i helt særlige situationer kan forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation i et område. Formålet med et sådant indgreb vil være at forhindre, at de personer, som er involveret i et muligt terrorangreb mv., kan anvende radio- eller telekommunikation. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor der foreligger konkrete oplysninger om et forestående terrorangreb i et bestemt område med bomber, der planlægges udløst via mobiltelefoner eller andet radioudstyr.*

*Der bør efter Justitsministeriets opfattelse stilles strenge betingelser for at iværksætte det pågældende indgreb, og indgrebet bør kun kunne foretages under iagttagelse af almindelige principper om proportionalitet og under retlig kontrol, jf. det ovenfor anførte om de nærmere betingelser for indgrebet. Udstrækningen af det pågældende område skal være så begrænset som muligt, ligesom tidsrummet skal være så kort som muligt. Der henvises til pkt. 6.3.1. i lovforslagets bemærkninger.*

## **9. Tv-overvågning (tv-overvågningslovens § 4 a og § 4 b)**

**Politifuldmægtigforeningen og Finansforbundet** kan tilslutte sig de foreslåede ændringer af tv-overvågningsloven.

**Politifuldmægtigforeningen** bemærker i den forbindelse, at det blandt foreningens medlemmer ofte opleves som meget frustrerende, at billedoptagelser foretaget ved hjælp af lovligt opsat overvågningsudstyr i praksis ikke kan benyttes som bevis på grund af en ringe billedkvalitet.

**Amnesty International** bemærker, at man ikke har 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 for den efterfølgende opbevaring, anvendelse og destruktion af de indsamlede data.

**Advokatrådet** bemærker overordnet, at forslagene om henstilling og pålæg vedrørende tv-overvågning mest hensigtsmæssigt kunne have været behandlet i tv-overvågningsudvalget som et naturligt led i udvalgets overvejelser om udvidelse af adgangen til at foretage tv-overvågning og samspillet mellem tv-overvågningsloven og persondataloven.

**Finansrådet** kan overordnet set tilslutte sig intentionerne bag forslaget om ændring af tv-overvågningsloven. Finansrådet bemærker, at man imødeser, at tv-overvågningsudvalget afslutter sit arbejde. Det er Finansrådets vurdering, at en udvidet adgang for banker og sparekasser til at foretage tv-overvågning af facader og arealer herudfor vil have en præventiv effekt på antallet af røverier, ligesom adgangen vil styrke politiets opklaringsarbejde og dermed styrke den præventive effekt yderligere.

**Forbrugerrådet** kan ikke tilslutte sig den foreslåede nye bestemmelse i tv-overvågningslovens § 4 a om henstilling om at foretage tv-overvågning. Det anføres i den forbindelse bl.a., at bestemmelsen er meget bred og uklar, og at den efter rådets opfattelse åbner for betydelig mere overvågning i samfundet på bekostning af privatlivets fred. Med hensyn til den foreslåede bestemmelse i § 4 b anfører Forbrugerrådet, at det vil være naturligt at tage stilling til reglen i Justitsministeriets udvalg om tv-overvågning, som allerede diskuterer beslægtede emner.

**Datatilsynet** bemærker i sit høringssvar, at det er Datatilsynets generelle opfattelse, at det meget nøje bør overvejes, om det ikke må anses for mest hensigtsmæssigt af afvente resultatet af tv-overvågningsudvalgets arbejde, før der foreslås ændringer af tv-overvågningsloven.

Med hensyn til de foreslåede nye bestemmelser i tv-overvågningsloven bemærker **Datatilsynet**, at i forhold til offentlige myndigheder har Datatilsynet i sin praksis i sager om tv-overvågning med henvisning til proportionalitetsprincippet i persondatalovens § 5 udtalt, at offentlige myndigheder i samme omfang som private skal undlade at foretage tv-overvågning af områder, hvor der er almindelig færdsel, jf. tv-overvågningslovens § 1, stk. 1.

Hertil kommer, at persondataloven efter **Datatilsynets** opfattelse generelt fører til, at dataansvarlige kun må behandle, herunder indsamle og registrere, oplysninger, som de selv har et aktuelt behov for af hensyn til varetagelse af deres egne formål. Dataansvarlige må også kun opbevare oplysningerne, så længe de selv har behov for dem af hensyn til varetagelse af deres egne formål, jf. persondatalovens § 5, stk. 5.

I forhold til den foreslåede bestemmelse i § 4 a har **Datatilsynet** noteret sig, at det ikke med den foreslåede bestemmelse er tilsigtet nogen udvidelse af området for, hvornår offentlige myndigheder og private kan foretage tv-overvågning. Private og andre offentlige myndigheder end politiet kan således ikke i henhold til persondatalovens regler registrere og opbevare oplysninger alene med henblik på politiets retshåndhævelse – det vil sige med den begrundelse, at politiet i efterforskningsmæssig sammenhæng kan få behov for dem.

**Datatilsynet** bemærker endvidere vedrørende § 4 b, at man forudsætter, at der som udgangspunkt ikke meddeles pålæg om opbevaring af optagelser ud over den periode, i hvilken den dataansvarlige har brug for dem af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet. Datatilsynet har i sin praksis givet udtryk for, at opbevaringsperioden bør være så kort som muligt og normalt ikke bør overstige 7 dage. Datatilsynet har dog i visse tilfælde accepteret en opbevaringstid på op til 30 dage.



**Sikkerhedsbranchen** bemærker, at det er brancheforeningens generelle holdning, at alle aspekter af tv-overvågningsområdet bør udtages til samlet behandling i en særskilt lovgivning. Det bemærkes endvidere, at man hilser med glæde, at politiet får bedre muligheder for at anvende tv-overvågning som led i efterforskningen. Foreningen ser gerne, at det bliver muligt for politiet at pålægge offentlige myndigheder eller private at foretage tv-overvågning, når politimæssige grunde taler for det.

**Dansk Industri** kan støtte forslaget og opfordrer samtidig til, at der sker en lempelse af de gældende muligheder for tv-overvågning.

*Efter § 1, stk. 1, i tv-overvågningsloven må private som udgangspunkt ikke foretage tv-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel. Der gælder dog enkelte undtagelser til lovens forbud, jf. lovens § 2.*

*Offentlige myndigheder er som udgangspunkt ikke omfattet af tv-overvågningslovens forbud mod tv-overvågning. Offentlige myndigheders tv-overvågning skal imidlertid foregå inden for rammerne af princippet om god forvaltningsskik og pligten til kun at varetage saglige hensyn i forbindelse med myndighedsudøvelsen samt et proportionalitetsprincip.*

*Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, har Datatilsynet i en skrivelse af 13. september 2004 over for Justitsministeriet mere generelt redegjort for persondatalovens betydning for spørgsmålet om tv-overvågning. Datatilsynet har i den forbindelse peget på en række tvivls spørgsmål bl.a. om det nærmere forhold mellem de gældende regelsæt og tilkendegivet, at der er behov for en samlet gennemgang af og stillingtagen til reguleringen på dette område. Bl.a. på denne baggrund har Justitsministeriet nedsat et udvalg om tv-overvågning, der skal overveje spørgsmålet om en udvidelse af adgangen til tv-overvågning og i givet fald, hvilke rammer der bør gælde for en sådan udvidelse, ligesom udvalget skal overveje samspillet mellem tv-overvågningsloven og persondataloven.*

*Det må anses for tvivlsomt, om en kommune med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne vil kunne foretage tv-overvågning på frit tilgængelige steder alene med det formål at øge befolkningens tryghed.*

*Den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse har bl.a. behandlet spørgsmålet om tv-overvågning af frit tilgængelige steder. Arbejdsgruppen har i den forbindelse bl.a. anbefalet, at der tilvejebringes hjemmel til, at kommuner efter forelæggelse for politiet kan foretage tv-overvågning på frit tilgængelige steder i kriminalitetsforebyggende øjemed, jf. anbefaling nr. 33(1).*

*Med hensyn til denne anbefaling fremgår det af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse, at regeringen nærmere vil overveje, om der skal tilvejebringes hjemmel til, at kommunerne efter forelæggelse for politiet kan foretage tv-overvågning på frit tilgængelige steder. Justitsministeriet har på en baggrund anmodet tv-overvågningsudvalget om nærmere at overveje dette spørgsmål, således at udvalgets samlede betænkning afgives inden den 1. september 2006.*

*Der henvises i øvrigt til lovforslagets bemærkninger, pkt. 7.1.2. og 7.2.*

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at den foreslåede bestemmelse i tv-overvågningslovens § 4 a om henstilling om at iværksætte tv-overvågning efter instituttets opfattelse ikke giver anledning til problemer, idet en henstilling dels skal angå tv-overvågning, der opfylder lovens krav, dels ikke er bindende for modtageren. Særligt med hensyn til den foreslåede bestemmelse i § 4 b om pålæg med hensyn til kvalitet og opbevaring bemærker instituttet, at det klart bør fremgå af lovtæksten eller bemærkningerne, at et pålæg kan indbringes for Datatilsynet eller anden administrativ kontrolinstans, og at dette organ også får adgang til at kontrollere de henstillinger og pålæg, som bliver udstedt af politimestrene.

**Dansk Handel og Service** bemærker, at det bør præciseres, at pålæg i medfør af § 4 a alene kan være bindende, hvis de ikke medfører væsentlige omkostninger eller gener for virksomheden, og at der af hensyn til retssikkerheden skal være mulighed for at påklage et sådant pålæg. Det anføres endvidere, at et pålæg navnlig bør anvendes, når overvågningen anses for at kunne få betydning for at forebygge og efterforske terrorangreb.

**Dansk Arbejdsgiverforening (DA)** bemærker, at tv-overvågning på DA/LO-området er undergivet særlige aftaler mellem arbejdsmarkedets parter og arbejdsretlige principper. Dette indebærer, at den virksomhed, som efterkommer en henstilling i medfør af § 4 a, både skal afholde udgifter til erhvervelse af udstyret, men tillige følge særlige overenskomstmæssige krav til saglighed og underretning. Det anføres i høringssvaret endvidere, at der er økonomiske udgifter forbundet med at etablere tv-overvågning, og at man savner mulighed for, at udgifter forbundet med at erhverve mere kostbart udstyr, som lever op til et pålæg i medfør af § 4 b, bliver refunderet. DA savner endvidere svar på, hvorledes en virksomhed, der har etableret tv-overvågning og efterkommet et pålæg i medfør af § 4 b, skal forholde sig, hvis den ikke længere ønsker at foretage tv-overvågning. Endvidere finder DA, at et pålæg i medfør af § 4 b bør kunne påklages.

*Med hensyn til den foreslåede nye bestemmelse i tv-overvågningslovens § 4 a bemærkes, at der ikke med hjemmel i denne bestemmelse vil kunne iværksættes tv-overvågning i videre omfang end i dag. Den foreslåede bestemmelse i § 4 b giver ikke adgang til at pålægge en myndighed eller en privat at iværksætte tv-overvågning, og der vil heller ikke med hjemmel i denne bestemmelse kunne foretages tv-overvågning i videre omfang end i dag.*

*Den foreslåede bestemmelse i § 4 b giver som nævnt ikke adgang til at pålægge en myndighed eller en privat at iværksætte tv-overvågning. Bestemmelsen er som anført i bemærkningerne (pkt. 7.3.2.) heller ikke til hinder for, at f.eks. en privat virksomhed, der har modtaget et pålæg, helt ophører med at foretage tv-overvågning. Det forudsættes i den forbindelse, at politimesteren tager de omkostninger i betragtning, som i givet fald vil være forbundet med at efterkomme et eventuelt pålæg. Den konkrete anledning til at meddele et pålæg vil som anført i bemærkningerne f.eks. kunne være, at politiet i forbindelse med efterforskning af en straffesag har konstateret, at tv-overvågningsoptagelserne på det pågældende sted ikke er af en sådan kvalitet, at de kan anvendes i efterforskningen.*

*Det fremgår af bemærkningerne under pkt. 7.3.2., at en henstilling i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 4 a ikke er bindende for modtageren. Der er ikke tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og henstillingen vil derfor ikke kunne påklages.*

*Et pålæg meddelt i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 4 b er bindende for modtageren, og et pålæg er således en afgørelse i forvaltningslovens forstand og skal behandles efter reglerne i forvaltningsloven med hensyn til partshøring, begrundelse mv. Pålæg efter § 4 b kan alene gives inden for rammerne af den relevante lovgivning. Et pålæg meddelt af politimesteren kan påklages til Justitsministeriet.*

*Kompetencen til at henstille, at der foretages tv-overvågning, eller til at meddele pålæg med hensyn til kvalitet og opbevaring, ligger efter de foreslåede bestemmelser hos politimesteren (i København politidirektøren).*

*Det følger af den gældende retsplejelovs § 109, stk. 1, at justitsministeren er politiets øverste foresatte og udøver sin beføjelse gennem Rigspolitechefen, politidirektøren og politimestrene. I forhold til politifaglige spørgsmål refererer politimestrene direkte til justitsministeren. Justitsministeren har som den overordnede myndighed en almindelig instruktionsbeføjelse i forhold til både rigspolitechefen og politimestrene og kan give konkrete og generelle tjenestebefalinger om udførelsen af deres opgaver. Rigspolitechefens og politimesterens konkrete afgørelser om politifaglige spørgsmål kan som udgangspunkt påklages til justitsministeren.*

*I det af justitsministeren den 1. marts 2006 fremsatte forslag om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreform) (L 168) foreslås retsplejelovens § 109 ophævet og erstattet af en ny § 109, hvorefter rigspolitechefen har ansvar for politiets virksomhed i hele landet og fører tilsyn med politidirektørerne. Hvis forslaget vedtages, vil rigspolitechefen således fremover være almindelig overordnet myndighed i forhold til politikredsens varetagelse af politiets opgaver.*

*Etableringen af et sædvanligt over-/underordningsforhold mellem rigspolitichefen og politidirektørerne indebærer, at rigspolitichefen kan fastsætte generelle og konkrete tjenestebefalinger om politiets forhold. Som følge af over-/underordningsforholdet mellem rigspolitichefen og politidirektørerne vil rigspolitichefen endvidere blive klageinstans i forhold til politidirektørerne for så vidt angår politifaglige spørgsmål.*

*Hvis forslaget om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love vedtages, vil det således indebære, at afgørelser om pålæg i medfør af den foreslåede bestemmelse i tv-overvågningslovens § 4 b fra ikrafttrædelsesdatoen 1. januar 2007 vil skulle påklages til rigspolitichefen. Afgørelserne vil i givet fald i medfør af den foreslåede affattelse af retsplejelovens § 109, stk. 2, ikke kunne påklages til Justitsministeriet.*

*På denne baggrund vil justitsministeren under Folketingets behandling af lovforslaget fremsætte de nødvendige tekniske ændringsforslag.*

**Dansk Retspolitisk Forening** bemærker, at den foreslåede bestemmelse i tv-overvågningslovens § 4 a forekommer overflødig, og at bestemmelsen bør udgå. Med hensyn til § 4 b har foreningen ingen indvending mod, at kvalitet mv. kan kræves forbedret, men foreningen finder, at forslaget lægger op til en øget overvågning, der indebærer uheldige indgreb i den frie bevægelse i det offentlige rum.

**Københavns Lufthavne A/S** bemærker, at lufthavnen primært vil blive berørt af kravet om kvalitet og lagring af optagelser.

**Energistyrelsen** bemærker, at de foreslåede bestemmelser i tv-overvågningsloven kan have betydning for arbejdet om den civile sektors beredskab i relation til forskellige energisektorer. Ved bekendtgørelse nr. 57 og 58 begge af 17. januar 2005 om beredskab for henholdsvis naturgassektoren og elsektoren er det således fastsat, at for ubemandede anlæg skal virksomhederne sikre de væsentligste dele mod uautoriseret adgang gennem etablering af mekaniske og elektroniske sikrings- og overvågningsforanstaltninger. El- og naturgasvirksomheder, der har sådanne anlæg, vil typisk have flere anlæg fordelt på forskellige geografiske områder. Energistyrelsen peger i tilknytning hertil på nogle spørgsmål af navnlig praktisk karakter i forbindelse med eventuelle henstillinger og pålæg i medfør af de foreslåede bestemmelser i tv-overvågningslovens § 4 a og § 4 b til el- og naturgasvirksomheder.

**Transport- og Energiministeriet** anfører, at det må være en forudsætning, at en henstilling eller et pålæg i medfør af de foreslåede bestemmelser i tv-overvågningslovens § 4 a og § 4 b gives på

baggrund af et samarbejde mellem politiet og den berørte transportsektor, og at konkrete foranstaltninger baseres på en forudgående sårbarhedsvurdering knyttet til et aktuelt trusselsbillede.

**Danske Mediers Forum** bemærker, at en øget overvågning kan få alvorlige konsekvenser for journalistens mulighed for at beskytte sine kilder, da øget overvågning af offentlige pladser vil kunne afdække journalistens færden og kontakt med anonyme kilder og derved afsløre kildernes identitet.

**Digital Rights** bemærker, at forslaget om, at politiet kan henstille, at offentlige myndigheder eller private foretager tv-overvågning, må formodes at have som konsekvens, at der i stedet for tv-overvågning i specifikke og afgrænsede situationer vil blive en øget tv-overvågning af generelle kontrol- og overvågningshensyn. Det understreges endvidere, at en øget tv-overvågning er egnet til markant at ændre det danske samfund og borgernes opfattelse af myndighederne og af trusselssituationen.

*Med den foreslåede bestemmelse i tv-overvågningslovens § 4 a indføres som anført en udtrykkelig adgang for politiet til at henstille, at offentlige myndigheder eller private udnytter de muligheder, som de efter gældende lovgivning har for at foretage tv-overvågning. Den foreslåede bestemmelse i § 4 b giver ikke adgang til at pålægge en myndighed eller privat at iværksætte tv-overvågning, og der vil ikke med hjemmel i bestemmelsen kunne iværksættes tv-overvågning i videre omfang end i dag.*

## **10. Adgang til passageroplysninger (luftfartslovens § 148 a)**

**Landsforeningen af beskikkede advokater** bemærker, at hvis Politiets Efterretningstjeneste skal have adgang til passagerlister eller ligefrem direkte adgang til luftfartsselskabernes booking-systemer, kan man også følge almindelige, ikke-mistænkte personers rejseaktivitet. Dette må ifølge landsforeningen give anledning til alvorlige betænkeligheder. Mindre må efter landsforeningens opfattelse kunne gøre det, således at man pålagde selskaberne at opbevare oplysningerne i 1 år, men således at mere generelle oplysninger og forvarsel om, at bestemte personer havde eller var i færd med at bestille billetter, kun kunne begæres udleveret i henhold til dommerkendelse om edition.

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at det er instituttets opfattelse, at den gældende ordning, hvorefter Politiets Efterretningstjeneste skal indhente editionskendelse hos retten, hvis man ønsker passageroplysninger udleveret, bedst opfylder menneskerettens indgrebsbetingelser og krav om retssikkerhedsgarantier, ligesom instituttet finder det bedst stemmende med menneskerettens krav, at adgang til bookingsystemer gøres betinget af rettens kendelse eller af administrativ kontrol. Endvidere bemærker instituttet, at Politiets Efterretningstjeneste må anses for at

være forpligtet til at sørge for, at den overskudsinformation, som måtte indgå i efterforskningsmaterialet som følge af passager- og bookingoplysninger, destrueres, hvis det ikke er relevant for den konkrete sag.

**Forbrugerrådet** anfører, at man frygter, at den foreslåede nye bestemmelse i luftfartslovens § 148 a åbner for en glidebane i retning af øget overvågning, og rådet kan ikke støtte bestemmelsen.

**Datatilsynet** anfører, at reglerne i persondatalovens § 5, stk. 2-3 og 5, efter tilsynets opfattelse fører til, at luftfartsselskaber ikke i henhold til persondatalovens regler kan registrere og opbevare oplysninger alene med henblik på politiets retshåndhævelse.

**Datatilsynet** anfører endvidere, at en særskilt hjemmel til registrering og opbevaring af oplysninger kun bør tilvejebringes, hvis vægtige samfundsmæssige hensyn taler herfor. **Datatilsynet** finder ikke at burde udtale sig om, hvorvidt dette er tilfældet.

**Datatilsynet** går endvidere ud fra, at bemyndigelsesbestemmelsen i luftfartslovens § 148, stk. 3, alene vil blive anvendt til at pålægge luftfartsselskaberne at registrere, opbevare og udlevere almindelige ikke-følsomme oplysninger. Såfremt der påtænkes etableret en pligt for luftfartsselskaberne til at behandle, herunder videregive, følsomme oplysninger, anbefaler **Datatilsynet**, at man nærmere overvejer forholdet til persondataloven og databeskyttelsesdirektivet.

Endvidere henstiller tilsynet, at Justitsministeriet nærmere overvejer, hvilke oplysninger i luftfartsselskabernes bookingsystemer Politiets Efterretningstjeneste har brug for, og hvordan man i praksis vil sikre, at der alene gives adgang til disse oplysninger. Såfremt det med lovforslaget forudsættes, at der gives Politiets Efterretningstjeneste adgang til følsomme oplysninger, bør forholdet til persondataloven og databeskyttelsesdirektivet overvejes nærmere.

**Datatilsynet** anbefaler endelig, at forholdet til databeskyttelsesdirektivet beskrives nærmere i lovforslagets bemærkninger.

**Dansk Industri** advarer mod en dansk særregulering, som dels ikke vil være effektiv, dels vil have en konkurrenceforvridende effekt til skade for det danske luftfartserhverv. Der henvises i øvrigt til høringssvaret fra Dansk Industris Luftfartssektion.

**Dansk Industris Luftfartssektion** bemærker, at den foreslåede bestemmelse i luftfartslovens § 148 a om passageroplysninger giver anledning til en række alvorlige reservationer, og at de endelige regler må finde en rimelig balance mellem hensynet til statens kamp mod terror og den ulempe og meromkostning, som det danske luftfartserhverv måtte blive påført samt ikke mindst

behovet for alternativt at søge reglerne gennemført i EU-regi. Der peges bl.a. på, at luftfartsselskaberne i vidt omfang ikke handler uniformt. Det gælder både med hensyn til indsamling og opbevaring af passageroplysninger og med hensyn til bookingsystemer. Luftfartssektionen foreslår, at det præciseres, at de oplysninger, der er nævnt i bemærkningerne, alene vil danne udgangspunkt for en senere udvælgelse af, hvilke oplysninger det er praktisk og rimeligt at medtage i udformningen af de endelige regler. Det anbefales endvidere, at Politiets Efterretningstjeneste får mulighed for online adgang til luftfartsselskabernes bookingsystemer og passagerlister.

**Dansk Retspolitisk Forening** finder, at den eksisterende adgang til at pålægge luftfartsselskaber en editionspligt ikke bør udvides.

**Air Greenland** bemærker, at de i lovforslagets bemærkninger oplistede oplysninger ikke alle er tilgængelige for luftfartsselskaberne.

**Atlantic Airways** rejser en række spørgsmål af praktisk og teknisk karakter. Det bemærkes bl.a., at man ikke for øjeblikket registrerer alle de oplysninger, som er beskrevet i udkastet til lovforslag, og at man ikke har et system, der kan gemme de oplysninger, man allerede nu registrerer, i mere end 24 timer efter flyets afgang. Atlantic Airways anfører endvidere, at der bør indføres en international standard på området.

**Erhvervsflyvningens Sammenslutning** bemærker, at de administrative og økonomiske anstrengelser for luftfarten ikke står i rimeligt forhold til et hermed forbedret resultat i bekæmpelsen af terrorisme.

**My Travel Airways A/S** tager på det kraftigste afstand fra, at luftfartsselskaberne pålægges at indsamle andre oplysninger end dem, der i dag opsamles og opbevares af selskaberne. Man ser ikke noget problem i, at Politiets Efterretningstjeneste får en generel tilladelse til at søge passageroplysninger, men det må være en forudsætning, at det kan ske på en sådan måde, at det ikke kræver en væsentlig ændring i de rutiner, som man i dag arbejder efter, og at det ikke medfører væsentlige omkostninger for flyselskaberne. My Travel Airways A/S anfører i den forbindelse, at der er en række tekniske forhold, som må tages i betragtning.

**Danish Business Travel Association (dbta)** bemærker bl.a., at de foreslåede ændringer i forhold til opbevaring og udlevering af passagerlister er i orden.

**Danmarks Rejsebureau Forening** anfører, at de foreslåede forpligtelser efter foreningens opfattelse er særdeles byrdefulde for luftfartsselskaberne og indebærer en ikke ubetydelig arbejdsbyrde, der for visse selskaber desuden vil forudsætte betydelige økonomiske investeringer. Det er samtidig ikke utænkeligt, at luftfartsselskabernes bookingsystemer skal ændres for at kunne

indeholde de af Politiets Efterretningstjeneste foreslåede passageroplysninger. Efter foreningens opfattelse er der langt fra proportionalitet mellem den tilstræbte styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme og omfanget af de meget byrdefulde arbejdsopgaver, som pålægges luftfartselskaberne. Danmarks Rejsebureau Forening peger desuden på, at der ikke tages højde for rejsebureauets rolle, når dette formidler salg af flybilletter på vegne af luftfartsselskaberne.

**Amnesty International** er skeptisk over for forslaget og bemærker bl.a., at man savner en udtrykkelig angivelse af de forhold, som bevirker, at Politiets Efterretningstjenestes arbejde på dette område ikke ville være praktisk foreneligt med et krav om dommerkendelse og konkret mistanke mod nærmere angivne personer.

**Danske Mediers Forum** bemærker, at der er tale om uforholdsmæssig myndighedsudøvelse, der ikke står mål med formålet, men som til gengæld medfører en betydelig svækkelse af den enkeltes retssikkerhed. Forslaget vil ifølge Danske Mediers Forum også have alvorlige konsekvenser for kildebeskyttelsen og pressefriheden, idet passageroplysninger vil kunne afsløre journalisters redaktionelle dispositioner og færden. Det anføres endvidere, at såfremt de pågældende oplysninger er afgørende for myndighedernes forebyggelse og efterforskning af terrorhandlinger, må myndighederne henvises til at indhente oplysningerne i medfør af retsplejelovens regler om edition.

Med hensyn til den foreslåede ændring af lov om luftfart bemærker **Digital Rights**, at en generel og systematisk overvågning uden en konkret mistænkt, men med henblik på eventuel senere efterforskning, hører til i det, man normalt kalder et overvågningssamfund,

*Politiets Efterretningstjeneste har 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 adgange fra danske lufthavne.*

*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 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.*

*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 bemærkninger (pkt. 8.3.) 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.*

*Mere generelt kan det oplyses, at som det fremgår af lovforslagets 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.*

*Med hensyn til det af Datatilsynet anførte finder Justitsministeriet, at vægtige samfundsmæssige hensyn taler for at pålægge luftfartsselskaber en pligt til at registrere og opbevare mere standardiserede passageroplysninger. Justitsministeriet skal herved henvise til lovforslagets be-*

*mærkninger pkt. 8.3., hvoraf bl.a. fremgår, at det er af afgørende betydning for Politiets Efterretningstjenestes forebyggende og efterforskningsmæssige indsats mod terrorisme, at tjenesten hurtigst muligt kan få udleveret visse standardiserede passageroplysninger.*

*Justitsministeriet finder, at den foreslåede bestemmelse i luftfartslovens § 148 a, stk. 1, hvormed det ved lov angives, til hvilke saglige formål luftfartsselskaberne kan behandle, herunder registrere og opbevare, oplysninger, ligger inden for rammerne af databeskyttelsesdirektivet. Det bemærkes i øvrigt, at den nærmere udmøntning af bestemmelserne vil blive drøftet med Datatilsynet.*

*Med hensyn til spørgsmålet om destruktion bemærkes, at persondataloven ikke gælder for behandlinger, der udføres for politiets og forsvarrets efterretningstjenester, jf. lovens § 2, stk. 11. I overensstemmelse med det, der er anført i lovforslagets bemærkninger, pkt. 3.4.2.3., skal Politiets Efterretningstjeneste imidlertid i overensstemmelse med de retningslinjer, der gælder for tjenestens behandling af oplysninger, inden for rimelig tid træffe afgørelse om, hvorvidt de personer, som tjenesten har indsamlet oplysninger om, har relevans for tjenesten. Hvis dette viser sig ikke at være tilfældet, skal oplysningerne vedrørende de pågældende personer destrueres.*

*Om spørgsmålet om efterretningstjenestens videregivelse af indhentede oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder henvises til det, der er anført i lovforslagets bemærkninger under pkt. 3.4.2.3.*