



Justitsministeriet
Lovafdelingen

Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.:
Dok.: RAJ40332

Besvarelse af spørgsmål nr. 123 af 19. maj 2006 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217).

Spørgsmål nr. 123:

”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 18/5-06 fra Amnesty International, jf. REU L 217 – bilag 39.”

Svar:

1. I den nævnte henvendelse, der indeholder supplerende bemærkninger til lovforslaget i forhold til et tidligere uopfordret høringssvar, anfører Amnesty International, at lovforslaget rejser en række retssikkerhedsmæssige problemer. Det gælder særligt med hensyn til de foreslåede bestemmelser i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, og § 783, stk. 2, jf. nedenfor.

I den forbindelse kan der indledningsvis henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 82. Som det fremgår heraf, er der med det fremsatte lovforslag efter regeringens opfattelse tale om begrænsede og velafbalancerede justeringer, som på den ene side kan medvirke til at styrke et i forvejen godt terrorberedskab i Danmark, og som på den anden side ikke i nogen forstand kan siges at gå på kompromis med grundlæggende retsprincipper.

Nedenfor er i kortfattet form anført Justitsministeriets kommentarer til de enkelte dele af Amnesty Internationals henvendelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet i tidligere svar, som er afgivet til Folketingets Retsudvalg, i vidt omfang har forholdt sig til spørgsmål svarende til dem, som Amnesty International rejser.

2. Amnesty International omtaler det som udtryk for ”ekstern kontrol”, når den afgivende myndighed efter de gældende regler skal foretage en afvejning af, om videregivelse af fortrolige oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste er tilstrækkeligt velbegrundet i væsentlige samfundsmæssige interesser. Det anføres i den forbindelse, at man snarere end at ændre ordningen som

foreslået med § 110 a, stk. 2, (lovforslagets § 2, nr. 1) burde hjælpe eller uddanne de adspurgte myndigheder til at foretage en adækvat vurdering af Politiets Efterretningstjenestes anmodning om oplysninger.

Justitsministeriet skal i den forbindelse pege på, at formålet med forslaget til § 110 a, stk. 2, navnlig er at løse de spørgsmål vedrørende tidsforbrug mv., der er knyttet til den gældende ordning, jf. pkt. 3.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der kan endvidere peges på, at arbejdsgruppen vedrørende terrorbekæmpelse i sin rapport anfører, at det ofte vil være forbundet med problemer for Politiets Efterretningstjeneste, såfremt tjenesten til brug for den skønsmæssige vurdering, som efter de gældende regler skal foretages af den afgivende myndighed, skal stille sine efterforskningsmæssige oplysninger til rådighed for den pågældende myndighed.

Amnesty International omtaler endvidere de betingelser, der skal være opfyldt, for at Politiets Efterretningstjeneste kan indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder i medfør af bestemmelsen i retsplejelovens § 110 a, stk. 2. I forlængelse heraf anføres, at Amnesty International savner en rimelig angivelse af, hvorfor Politiets Efterretningstjenestes arbejde ikke længere kan forenes med kravet om en saglig, konkret begrundelse for et ønske om adgang til andre myndigheders fortrolige oplysninger.

Justitsministeriet kan henvise til, at Politiets Efterretningstjeneste kan indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder i medfør af bestemmelsen i § 110 a, stk. 2, i det omfang, oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af Politiets Efterretningstjenestes opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af 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 fra en anden forvaltningsmyndighed, vil have betydning for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver vedrørende forebyggelse eller efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Amnesty International giver endvidere udtryk for, at det ville have været på sin plads, hvis det havde fremgået udtrykkeligt af lovforslagets bemærkninger, om bestemmelsen i § 110 a reelt betyder, at Politiets Efterretningstjenestes kan indhente f.eks. fortrolige oplysninger om borgere her i landet og herefter videregive oplysningerne til Forsvarets Efterretningstjeneste, som derefter kan videregive oplysningerne til efterretningstjenester i andre lande.

Justitsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at Politiets Efterretningstjeneste efter bestemmelsen i § 110 a, stk. 2, vil kunne indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder i det omfang, oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af Politiets Efterretnings-

tjenestes opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Den foreslåede bestemmelse i § 110 a, stk. 2, vil alene kunne anvendes til at indhente oplysninger, hvis den nævnte betingelse er opfyldt. Bestemmelsen vil således ikke kunne anvendes af Politiets Efterretningstjeneste til at indhente oplysninger af hensyn til Forsvarets Efterretningstjenestes opgaver.

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 79.

3. Amnesty International anfører endvidere en række bemærkninger til forslaget om en ny bestemmelse i retsplejelovens § 783, stk. 2, om kendelse ”på person” (lovforslagets § 2, nr. 4). Det anføres således bl.a., at der med den foreslåede bestemmelse sker en forringelse af domstolskontrollen. Endvidere stiller Amnesty International forslag om en ændret affattelse af bestemmelsen, således at den begrænses til at omfatte den mistænkte egne telefoner.

Justitsministeriet kan om spørgsmålet om kendelse ”på person” henvise til pkt. 4.2.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger og til besvarelsen af spørgsmål nr. 116.

Som det fremgår af den nævnte besvarelse, har Justitsministeriet på den her anførte baggrund fundet, at den foreslåede bestemmelse om kendelse ”på person” vil indebære en afbalanceret og hensigtsmæssig ordning inden for det – meget begrænsede – anvendelsesområde, som bestemmelsen har.

Det fremgår endvidere, at Justitsministeriet i lyset af de spørgsmål, som har været rejst i forhold til den foreslåede bestemmelse, imidlertid har fundet anledning til at overveje en justering af forslaget, og at jeg således efter en samlet vurdering har besluttet at fremsætte forslag om ændring af bestemmelsen. Herom henvises nærmere til det ændringsforslag, der er sendt til Folketingets Retsudvalg den 22. maj 2006.

Som det fremgår af bemærkningerne til ændringsforslaget, er der tale om to ændringer i forhold til den bestemmelse i retsplejelovens § 783, stk. 2, der fremgår af lovforslaget. For det første træder en kendelse ”på person” ikke i stedet for en kendelse efter de gældende regler, men har karakter af en tilføjelse til en sådan kendelse. For det andet skal underretning til retten om de telefonnumre, som der på grundlag af en kendelse ”på person” er iværksat indgreb overfor, i særlige tilfælde ske senest 24 timer efter indgrebets iværksættelse og ikke – som efter lovforslaget – først ved udløbet af den periode, hvor indgrebet kan foretages.

Der henvises endvidere til besvarelsen af spørgsmål nr. 3 og 4. Som det fremgår heraf, finder Justitsministeriet ikke, at anvendelsesområdet for den foreslåede bestemmelse om kendelse ”på person” bør begrænses til at omfatte den mistænkte egne telefoner.

Med hensyn til det eksempel vedrørende aflytning, som er gengivet i bilag A til henvendelsen, bemærkes, at eksemplet synes at bygge på den forudsætning, at der med lovforslaget er tale om at udvide politiets muligheder for telefonaflytning i forhold til, hvad der gælder i dag.

Dette er ikke tilfældet. Som det fremgår bl.a. af besvarelsen af spørgsmål nr. 4, er der ikke tale om at udvide politiets muligheder for at foretage telefonaflytning mv. i forhold til, hvad der gælder i dag, men alene om ud fra bl.a. ressourcemæssige hensyn – og kun for så vidt angår sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 – at ændre reglerne om proceduren for indhentelse af retskendelse.

4. Særligt med hensyn til spørgsmålet om at undlade underretning om telefonaflytning henvises til pkt. 4.3.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger og pkt. 6 i den kommenterede høringsoversigt samt til besvarelsen af spørgsmål nr. 102.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Udgangspunktet vil som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger være, at Politiets Efterretningstjeneste anvender adgangen til passageroplysninger, når der i en konkret situation er behov for at indhente sådanne oplysninger. Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger

får Politiets Efterretningstjeneste med den foreslåede adgang for tjenesten til luftfartsselskabernes aktuelle og historiske passageroplysninger også adgang til løbende at indhente passagerlister mv. på særligt udvalgte ruter. Det bemærkes i den forbindelse, at den tværministerielle arbejdsgruppe har oplyst, at det kun er et relativt begrænset antal destinationer, som det vil være relevant at følge.

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

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

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

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

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

6. Særligt med hensyn til den del af henvendelsen fra Amnesty International, der vedrører de foreslåede bestemmelser i straffelovens § 114 a-114 e, henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 45, 97 og 104.