





Justitsministeriet

Lovafdelingen

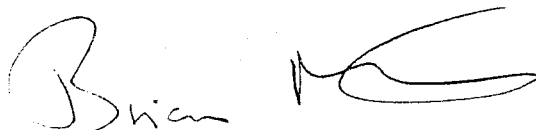
Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K.

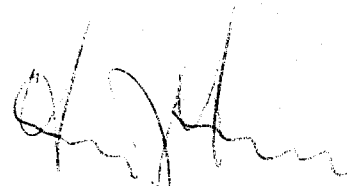
Dato: 11 JAN 2002
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2001-730-0466
Dok.: AKA20193
+ bilag

11/1-02

Til brug for behandlingen af forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.) (L 35) vedlægges i 70 eksemplarer kommenteret høringsoversigt.

Høringssvarene er tidligere ved brev af 14. december 2001 oversendt til Retsudvalget.


Brian Mikkelsen


Lars Bay Larsen



Folketingets Retsudvalg

Christiansborg, den 11. april 2002

Udvalget udbeder sig - i 70 eksemplarer - ministerens besvarelse af følgende spørgsmål:

Ad

L 35 Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige. (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme m.v.). Af justitsministeren (Lene Espersen).

122. Det fremgår af besvarelsen af spørgsmål 62, 74 og 75, jf. bilag 67, at det er op til domstolene at bedømme, hvorvidt en organisation er en terrororganisation. Skal domstolene bedømme den enkelte organisation på baggrund af anmeldelser, faktiske begivenheder eller lignende, eller skal EU's lister over terrororganisationer anvendes som retningsgivende for domstolene?

P.u.v.

Anne Baastrup,
formand.

Til
justitsministeren

(Løbenr. 9932)



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2001-730-0466
Dok.: AKA20162

Kommenteret HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lov-overtrædere til Finland, Island, Norge og Sverige

(Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.)

1. Indledning

Justitsministeriet har modtaget høringssvar vedrørende lovforslaget fra:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenterne for Københavns Byret og for retterne i Århus, Ålborg, Odense og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Det Danske Center for Menneskerettigheder, Datatilsynet, Dansk Industri, Dansk Elektronik, IT-Brancheforeningen, ITEK, IT-Sikkerhedsrådet, Telekommunikationsindustrien i Danmark, Multi Medie Foreningen, Orange A/S, Realkreditrådet, Finansrådet, Finansforbundet, Dansk Retspolitisk Forening, lektor, lic.jur. Jørn Vestergaard, Danske Dagblades Forening, Dansk Journalistforbund, Cybercity A/S og Digital Rights.

2. Strafferetlige initiativer mod terrorisme

Præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for Københavns Byret og for retterne i Århus, Ålborg og Odense, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Datatilsynet,

Dansk Industri, Dansk Elektronik, IT-Brancheforeningen, ITEK, IT-Sikkerhedsrådet, Telekommunikationsindustrien i Danmark, Multi Medie Foreningen, Orange A/S, Realkreditrådet, Finansrådet, Finansforbundet, Danske Dagblades Forening, Dansk Journalistforbund, Cybercity A/S og Digital Rights har ingen bemærkninger til den del af lovforslaget, der vedrører strafferetlige initiativer mod terrorisme.

2.1. Straffelovens § 77 a – konfiskation

Politidirektøren i København og Politifuldmægtigforeningen bemærker, at formuegoder, herunder penge, ikke på samme måde som genstande bærer mistankens skær, hvorfor det i praksis må antages at være forbundet med meget store vanskeligheder at fremskaffe det fornødne bevismæssige grundlag for at kunne foretage konfiskation.

Advokatrådet finder ikke, at FN's terrorfinansieringskonventions artikel 8 eller FN's Sikkerhedsråds resolution 1373 artikel 1, litra c, nødvendiggør den foreslåede ændring, idet de gældende beslaglæggelses- og konfiskationsbestemmelser i retsplejeloven og straffeloven allerede omfatter alle de i artikel 8 nævnte formål, og idet Sikkerhedsrådets resolution artikel 1, litra c, alene taler om indefrysning af penge og andre finansielle midler eller økonomiske ressourcer.

Bestemmelsen giver adgang til konfiskation af formue, uden at der er konstateret en forbrydelse, endsi­ge medvirken til eller forsøg på en forbrydelse. Dette forekommer Advokatrådet at være i strid med fundamentale retssikkerhedsprincipper.

Endelig tager hverken den nuværende eller den foreslåede § 77 a efter Advokatrådets opfattelse højde for godtroende tredjemænds rettigheder.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater tilslutter sig Advokatrådets synspunkter.

Efter FN's terrorfinansieringskonventions artikel 8 skal der være adgang til beslaglæggelse og konfiskation af (lovligt tilvejebragte) midler, der anvendes til eller er afsat med det formål at begå en forbrydelse, som defineret i konventionens artikel 2, dvs. til finansiering af terrorhandlinger. Endvidere indeholder FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) i artikel 1, litra c, et krav om indefrysning af midler tilhørende terrorister samt personer og foretagender tilknyttet terrorister. Som det fremgår af pkt. 2.2.1.3. i de almindelige bemærkninger, er straffelovens § 77 a næppe anvendelig på konfiskation af penge eller andre finansielle midler. De gældende beslaglæggelses- og konfiskationsregler i retsplejeloven og straffeloven indeholder efter Justitsministeriets opfattelse således ikke hjemmel til beslaglæggelse og konfiskation af økonomiske midler, som forudsat i konventionen. Den foreslåede ændring af straffelovens § 77 a er derfor efter Ju-

I dette stykke forstås ved "kompetent myndighed" en judiciel myndighed, eller hvor judicielle myndigheder ikke har kompetence på det område, som dette stykke dækker, en tilsvarende kompetent myndighed på dette område."

I henhold til fælles holdning (2001/931/FUSP) art. 1, stk. 6, gælder, at "Navne på personer og enheder, der er opført på listen i bilaget, underkastes med regelmæssige mellemrum og mindst én gang hvert halve år en fornyet gennemgang for at sikre, at det stadig er berettiget at bevare deres navne på listen".

siitsministeriets opfattelse utvivlsomt nødvendig for at gennemføre terrorfinansieringskonventionens artikel 8 og Sikkerhedsrådsresolutionens artikel 1, litra c.

Med lovforslaget foreslås, at beslaglæggelse med henblik på konfiskation efter straffelovens § 77 a, 2. pkt., ligestilles med anden værdikonfiskation, således at beslaglæggelsen alene har virkning som arrest. Heraf følger, at såfremt tredjemand har foretaget de fornødne sikringsakter, vil beslaglæggelsen ikke fortrænge tredjemands ret.

2.2. Straffelovens § 114 – terrorismeparagraffen

Præsidenten for Østre Landsret henleder opmærksomheden på, at lovudkastets § 114, stk. 2, i modsætning til udkastet til Rådets rammeafgørelse ikke indeholder en passus om, at truslerne skal fremsættes med det samme forsæt som nævnt i § 114, stk. 1.

Justitsministeriet er enig i, at også trusler skal fremsættes med det særlige terrorismeforsæt for at være omfattet af § 114. Dette er nu præciseret i lovforslagets § 114, stk. 3.

Præsidenten for retten i Roskilde bemærker, at den foreslåede bestemmelse i § 114 indeholder livstid i rammen for samtlige de opregnede forbrydelser, når de begås i forbindelse med terrorisme. Herved overlades lovgivningsmagts sædvanlige kompetence til at fastsætte strafferammerne for de forskellige forbrydelser til domstolene på dette område.

Straffeloven indeholder ikke en særskilt kriminalisering af ledelse af en terrorgruppe, idet en sådan ledelse vil kunne straffes efter den foreslåede terrorismeparagraf for terrorhandlinger, som gruppen begår – eventuel suppleret med en henvisning til straffelovens § 23, hvis lederen ikke personligt har deltaget i udførelsen af handlingerne. Da ledelse af en terrorgruppe efter rammeafgørelsens artikel 4, stk. 3, skal kunne straffes med frihedsstraf med et maksimum på mindst 15 års fængsel, og da terrorhandlinger samtidig skal kunne straffes med strengere frihedsstraffe end dem, der i øvrigt gælder for sådanne handlinger uden det særlige terrorismeforsæt, jf. rammeafgørelsens artikel 4, stk. 2, har Justitsministeriet fundet, at strafmaksimum for de pågældende handlinger bør være fængsel indtil på livstid.

Dommerforeningen anfører, at det af udkastet af 10. oktober 2001 til Rådets rammeafgørelse synes at følge, at alene den højeste forsætsgrad, hensigt, er omfattet af bestemmelsen. Derfor er anvendelsen af det juridisk tekniske begreb "forsæt" i forslaget ikke hensigtsmæssigt. Endvidere anføres, at det eventuelt bør præciseres, at forsætkravet i § 114, stk. 1, også gælder for trusler efter stk. 2.

ret af FN's Sikkerhedsråd som værende forbundet med terrorisme, og som det har beordret sanktioner imod, kan opføres på listen.

I dette stykke forstås ved "kompetent myndighed" en judiciel myndighed, eller hvor judicielle myndigheder ikke har kompetence på det område, som dette stykke dækker, en tilsvarende kompetent myndighed på dette område."

EU har nedsat en ad hoc arbejdsgruppe (et såkaldt Clearing House), der har til opgave at foretage en vurdering af, hvorvidt disse kriterier er opfyldt for så vidt angår terrorister og terrororganisationer, der fra medlemslandene eller fra tredjelandes side foreslås optaget på EU's lister. På grundlag af denne vurdering udarbejder ad hoc arbejdsgruppen forslag til revision af EU's lister, der forelægges Rådet til vedtagelse.

Den daværende udenrigsminister forelagde de her omtalte retsakter for Folketingets Europaudvalg den 16. november og den 7. december 2001. Udenrigsministeren forelagde forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger mod Osama bin Laden, Al-Qaida og Taliban med henblik på gennemførelse af FN's Sikkerhedsresolution 1390 (2002) for Folketingets Europaudvalg den 8. marts 2002. Folketinget vil i øvrigt løbende blive orienteret i overensstemmelse med de procedurer, der gælder for orientering af Folketingets Europaudvalg."

Spørgsmål nr. 95:

"Hvilke kriterier gælder der for optagelse på og sletning af listen over terrororganisationer?"

Svar:

Justitsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet en udtalelse fra Udenrigsministeriet, der har oplyst følgende:

"Af art. 1, stk. 4, i den fælles holdning om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme af 27. december 2001 (2001/931/FUSP) fremgår, at listerne "udarbejdes på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet afgørelse af en kompetent myndighed over for de omhandlede personer, grupper og enheder, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling, baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger. Personer, grupper og enheder, der er identificeret af FN's Sikkerhedsråd som værende forbundet med terrorisme, og som det har beordret sanktioner imod, kan opføres på listen.

Efter lovforslaget skal den, som – med det formål at skræmme befolkningen i alvorlig grad, eller uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling, eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige struktur – begår en af de i bestemmelsen opregnede lovovertrædelser, straffes for terrorisme med fængsel indtil på livstid. Det følger heraf, at terrorisme er karakteriseret ved en overtrædelse af de opregnede handlinger med et særligt kvalificeret terrorismeforsæt. Efter rammeafgørelsens artikel 1 skal handlingen være foretaget "med det formål". I dansk strafferet anvendes begrebet forsæt om gerningsmandens tilregnelser. Inden for begrebet forsæt sondres mellem de højeste forsætsgrader, hvor gerningsmanden har handlet "med viden og vilje", sandsynlighedsforsæt og dolus eventualis (eventuelforsæt). Det i rammeafgørelsen anvendte begreb "med det formål" kunne fortolkes som alene omfattende de højeste forsætsgrader. Justitsministeriet finder imidlertid, at en sådan sondring vil være for snæver, når henses til forbrydelsens alvorlige karakter samt bestemmelsens præventive sigte. Justitsministeriet finder derfor, at rammeafgørelsens artikel 1 efter dansk strafferet må fortolkes som et krav om forsæt omfattende alle forsætsgrader.

Rigsadvokaten bemærker generelt, at lovudkastet og bemærkningerne kun i begrænset omfang indeholder fortolkningsbidrag til forståelsen af begreberne "terrorisme" og "terrorhandling". Det kan derfor ikke udelukkes, at der vil komme til at opstå tvivl ved bestemmelsernes anvendelse i praksis.

Lovforslagets § 114 definerer de handlinger, der kan karakteriseres som terrorisme. Ligeledes henviser begrebet "terrorhandling" i den foreslåede § 114 a til de handlinger, der er omfattet af § 114. Efter Justitsministeriets opfattelse er de nævnte begreber netop defineret i selve lovteksten.

Rigspolitichefen bemærker, at han generelt kan tiltræde Rigsadvokatens høringssvar. Endvidere gør Rigspolitichefen opmærksom på, at der kan være et behov for en nærmere omtale af påtalereglen i straffelovens § 118 a.

Justitsministeriet har i de almindelige bemærkninger pkt. 2.3.3.1. indføjet en omtale af påtalereglen i § 118 a, hvorefter påtale af bl.a. de foreslåede bestemmelser i §§ 114-114 e alene kan ske efter justitsministerens beslutning. Justitsministerens beslutning træffes under sædvanligt parlamentarisk ansvar. Med denne påtaleregulering vil det kunne sikres, at der ikke rejses tiltale i sager, hvor der foreligger materiel atypicitet eller sager omfattet af den rådserklæring om begrænsning af EU-rammeafgørelsens anvendelsesområde, som EU-landene er nået til politisk enighed om. Der henvises nærmere til lovforslagets pkt. 2.3.3.1. samt til bemærkningerne nedenfor til Advokatrådets høringssvar.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2001-730-0466
Dok.: AKA20321

Besvarelse af spørgsmål nr. 91 og 95 af 21. og 22. februar 2002 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.) (L 35 – bilag 43 og 46).

Spørgsmål nr. 91:

"Hvorledes vil en revision af EU's liste over terrororganisationer/-personer foregå? Vil Folketingets Europaudvalg/Retsudvalg/Udenrigsudvalg blive hørt og få det nødvendige materiale vedrørende de organisationer/personer, der foreslås tilføjet/slettet listen?"

Svar:

Justitsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet en udtalelse fra Udenrigsministeriet, der har oplyst følgende:

"I henhold til fælles holdning (2001/931/FUSP) art. 1, stk. 6, gælder, at "Navne på personer og enheder, der er opført på listen i bilaget, underkastes med regelmæssige mellemrum og mindst én gang hvert halve år en fornyet gennemgang for at sikre, at det stadig er berettiget at bevare deres navne på listen."

Af art. 1, stk. 4, i den fælles holdning om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme af 27. december 2001 (2001/931/FUSP) fremgår, at listerne "udarbejdes på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet afgørelse af en kompetent myndighed over for de omhandlede personer, grupper og enheder, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling, baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger. Personer, grupper og enheder, der er identifice-

Foreningen af Politimestre i Danmark anbefaler, at henvisningen til straffelovens § 241 udgår af § 114, stk. 1, nr. 1.

Henvisningen til § 241 er som følge af ændringer i udkastet til rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme udgået af § 114.

Politidirektøren i København anfører, at der kan opstå store bevismæssige problemer i forbindelse med retsforfølgningen af de foreslåede bestemmelser i §§ 114–114 d, blandt andet fordi der formentlig vil være tale om handlinger, der retter sig mod mål udenfor Danmark, hvilket kan betyde, at bevismaterialet ikke umiddelbart vil være tilgængeligt for de danske myndigheder. En revision af retsplejelovens § 877 om dokumentation (adgangen til at oplæse dokumenter mv.) kan derfor overvejes.

Politidirektøren i København anfører endvidere, at definitionen af begrebet terrorisme i praksis vil give anledning til betydelige afgrænsningsproblemer og opfordrer derfor til, at der nærmere i bemærkningerne redegøres for forståelsen af de anvendte begreber.

Endelig bemærker Politidirektøren i København, at visse overtrædelser af straffelovens § 134 a, der ikke omfattes af bestemmelserne i §§ 114–114 d, erfaringsmæssigt vil kunne opleves som en alvorlig skade på et lands især politiske og samfundsmæssige strukturer og derved skræmme befolkningen, hvorfor strafferammen foreslås skærpet. Det bemærkes i den forbindelse, at en skærpelse af strafferammen til fængsel indtil 1 år og 6 måneder vil muliggøre varetægtsfængsling af deltagere i voldelige opløb, såfremt der er bestemte grunde til at antage, at de vil fortsætte forbrydelsen.

Afgørelse om dokumentation af beviser mv. i medfør af retsplejelovens § 877 vil altid bero på en konkret vurdering i den enkelte sag. Efter Justitsministeriets opfattelse er der ikke umiddelbart på det foreliggende grundlag anledning til at ændre på denne regel, men Justitsministeriet er opmærksom på, at det med de foreslåede regler i §§ 114–114 d kan vise sig nødvendigt at iværksætte en evaluering af retsplejelovens § 877.

Den foreslåede terrorismeparagraf indeholder i stk. 1 en opregning af en række forbrydelser. Alle disse grundlæggende forbrydelser er allerede strafbare i dag og må som sådan betragtes som veldefinerede delikter. I øvrigt er bestemmelsen formuleret så tæt op ad EU's rammeafgørelse som muligt for at sikre en fuldstændig gennemførelse af rammeafgørelsen. Den nærmere afgrænsning af bestemmelsen må herefter foretages i praksis.

For så vidt angår bemærkningerne om straffelovens § 134 a er Justitsministeriet enig i, at der er behov for en fornyet vurdering af strafferammen for denne type kriminalitet. Justitsministeriet finder imidlertid ikke, at bestemmelsen i § 134 a om grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden har en naturlig indholdsmæssig sammenhæng med lovforslagets terrorismeforbrydelser. Spørgsmålet om en skærpelse af strafferammen i straffelovens § 134 a vil derfor indgå i Justitsministeriets forberedelse af det lovforslag om forhøjelse af strafferammerne for blandt andet personfarlig kriminalitet, som regeringen agter at fremsætte i 2002.

Politiforbundet i Danmark henleder opmærksomheden på, at terrorbekæmpelse foregår i et internationalt samarbejde, og meget ofte mellem efterretningstjenester. Beskyttelsen af kilden til oplysningen er yderst vigtig, når oplysningen kommer fra en efterretningstjeneste. Bestemmelsen i retsplejelovens § 745 om forsvarerens adgang til politiets materiale synes ikke fuldt ud at sikre hemmeligholdelsen af informationer fra andre efterretningstjenester, hvorfor en gennemgribende revision af denne bestemmelse anbefales. I den forbindelse bør en fornyet vurdering af eventuel brug af anonyme vidner overvejes.

Retsplejelovens § 745 indebærer, at en forsvarer som hovedregel har adgang til at gøre sig bekendt med materialet i en straffesag, deltage i afhøringer og andre efterforskningsskridt. Bestemmelsen i § 745 rejser i praksis en række vanskelige spørgsmål, som kræver grundige og detaljerede overvejelser. Særlig for så vidt angår oplysninger fra efterretningstjenester, der efter deres karakter må være omgivet af en betydelig grad af fortrolighed, er det en del af kommissariatet for Udvalget vedrørende PET og FE (Wendler Pedersen-udvalget) at se nærmere på denne problemstilling. Justitsministeriet vil nærmere overveje, om og i givet fald hvordan de særlige problemstillinger, som bestemmelsen i § 745 også i øvrigt rejser, kan løses.

Advokatrådet anfører, at den foreslåede bestemmelse ikke indeholder en præcis definition af begrebet terrorisme, ligesom den foreslåede bestemmelse omfatter enhver opstand på den i bestemmelsen anførte måde mod et land eller en international organisation, herunder også handlinger, som man fra dansk side har bedømt som udtryk for en persons legitime udøvelse af modstand mod et diktatorisk og undertrykkende styre. Advokatrådet finder den foreslåede definition for vidtgående.

Advokatrådet bemærker endvidere, at hverken FN's terrorfinansieringskonvention, FN's Sikkerhedsråds resolution eller udkastet til EU's rammeafgørelse om terrorisme indeholder en forpligtelse til at indføre en strafferamme på livstidsfængsel.

Selve terrorismeparagraffen er blevet præciseret væsentligt i forhold til det lovudkast, der var sendt i høring. Ud over de præciseringer, der er sket i selve lovteksten, har EU-landene vedtaget en fælles erklæring, der begrænser anvendelsesområdet for bestemmelsen. Efter denne erklæring



Justitsministeriet

Lovafdelingen

20 MRS. 2002

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K.

Dato:
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2001-730-0466
Dok.: AKA20322
+ bilag

Afsendt med
E-Post 29/3-02

Vedlagt fremsendes i 70 eksemplarer besvarelse af spørgsmål nr. 91 og 95 af 21. og 22. februar 2002 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.) (L 35 - bilag 43 og 46).

Lene Espersen

Lars Bay Larsen

kan adfærd, som blev udført af mennesker, der handlede for at bevare eller genskabe de demokratiske værdier, ikke betegnes som terrorisme. Ligeledes kan heller ikke personer, der udøver deres legitime ret til at udtrykke deres meninger, anklages for terrorisme, selv om de under udøvelsen af en sådan ret begår lovovertrædelser.

Som nævnt ovenfor er påtale for overtrædelse af § 114 betinget af justitsministerens beslutning. Med denne påtaleregulering sikres, at bestemmelsen ikke får et videre anvendelsesområde end tilsigtet. Hertil kommer, at strafansvar efter almindelige strafferetlige principper kan være udelukket ved fortolkning af bestemmelsen, når en handling ikke findes at burde være strafbar, selv om den i øvrigt opfylder de i gerningsbeskrivelsen opstillede krav (materiel atypicitet). Efter Justitsministeriets opfattelse bør bestemmelsen læses med disse begrænsninger.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne ovenfor.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater, der i det hele henholder sig til Advokatrådets høringssvar, anfører, at den foreslåede bestemmelse i § 114 ikke indeholder en præcis definition af begrebet terrorisme og som følge heraf er alt for vidtgående. Det vil sige, at f.eks. en indtalt bombetrussel til en lufthavn fremover kan blive omfattet af en strafferamme med fængsel indtil på livstid.

Justitsministeriet har i § 114, stk. 3, præciseret, at også trusler skal fremsættes med det særlige terrorismeforsæt. En indtalt bombetrussel til en lufthavn vil således kun være omfattet af den foreslåede bestemmelse, såfremt den er fremsat med det særlige terrorismeforsæt. I øvrigt henvises til bemærkningerne ovenfor.

Det Danske Center for Menneskerettigheder finder indledningsvis anledning til at fremhæve, at begrebet terrorisme ikke er et veldefineret begreb. Definitionen i EU's udkast til rammeafgørelse omfatter angreb på ethvert lands økonomiske eller sociale strukturer, uanset det pågældende lands styreform. Efter denne definition ville ANC's kamp mod apartheidstyret i Sydafrika være at betegne som terrorisme. En sådan definition af begrebet terrorisme kan (utilsigtet) komme til at fungere som en indirekte konsolidering af de selv samme fænomener, som lovinitiativet tilsigter at forebygge og bekæmpe. Centeret anfører, at den uklare definition af begrebet terrorisme rejser særlige problemer, da forslaget giver hjemmel til en række alvorlige strafferetlige og strafprocessuelle indgreb.

Efter Centerets opfattelse er den parentetiske overskrift til lovudkastet "Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme" misvisende, idet kun en begrænset del af lovudkastet efter Centerets opfattelse kan begrundes med henvis-

ning til de tre internationale instrumenter. Endvidere er der ingen af de internationale instrumenter, som lovudkastet henviser til, som stiller krav om omgående ændringer, og så vidtgående lovændringer fortjener en langt grundigere behandling end den, som er blevet lovudkastet til del.

Der kan efter Centerets opfattelse stilles spørgsmålstegn ved, om EU's rammeafgørelse nødvendigvis stiller krav om en selvstændig terrorismeparagraf. Rammeafgørelsen kunne muligt fortolkes som et krav om, at forbrydelseernes grovhed skal tillægges særlig vægt ved strafudmålingen jf. straffelovens § 80.

For så vidt angår selve terrorismedefinitionen henvises til bemærkningerne ovenfor til Advokatrådets høringssvar. Det skal dog samtidig bemærkes, at et af hovedhensynene bagved både de internationale instrumenter samt den foreslåede terrorismeparagraf er at markere, at visse midler ikke længere er tilladt uanset formålet.

Lovforslagets undertitel angiver dels de to internationale instrumenter, som lovforslaget gennemfører, dels en samletitel for lovforslagets øvrige initiativer ("øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv."). Justitsministeriet har endvidere i lovforslaget tilstræbt nøje at redegøre for i hvilket omfang, der er tale om et initiativ, der er internationalt betinget. Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at både titel og lovforslag indeholder den fornødne klarhed med hensyn til Danmarks internationale forpligtelser og regeringens nationale initiativer.

Bestemmelsen i EU's rammeafgørelse indebærer efter Justitsministeriets opfattelse en forpligtelse til særskilt at kriminalisere terrorisme. Justitsministeriet er imidlertid enig i, at rammeafgørelsen kan gennemføres på forskellige lovtekniske måder. En mulig gennemførelse kunne være at opstille forhøjede strafferammer for hver enkelt af de forbrydelser, som er nævnt i rammeafgørelsen, hvis forbrydelsen begås med det særlige terrorismeforsæt. Justitsministeriet finder imidlertid, at den foreslåede løsning er den lovteknisk mest hensigtsmæssige gennemførelse af rammeafgørelsen.

Dansk Retspolitisk Forening bemærker, at den foreslåede definition af terrorisme er meget bred og vil ramme frihedsbevægelser i lande med udemokratiske og diktatoriske styreformer. Foreningen foreslår, at Danmark undlader at indføre den særlige strafskærpelse, som bestemmelsen lægger op til, og alene overlader det til domstolene at foretage en sådan skærpelse ved anvendelse af blandt andet straffelovens § 80.

Det er som nævnt Justitsministeriets opfattelse, at rammeafgørelsen indebærer en forpligtelse til særskilt at kriminalisere terrorisme. Det er derfor ikke tilstrækkeligt til opfyldelse af rammeafgørelsen, at der efter gældende dansk ret er mulighed for at inddrage det terroristiske forsæt i vur-

og troværdige beviser eller indicier, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger. Personer, grupper og enheder, der er identificeret af FN's Sikkerhedsråd som værende forbundet med terrorisme, og som det har beordret sanktioner imod, kan opføres på listen.

I dette stykke forstås ved "kompetent myndighed" en judiciel myndighed, eller hvor judicielle myndigheder ikke har kompetence på det område, som dette stykke dækker, en tilsvarende kompetent myndighed på dette område."

I EU-kredsen foretages en vurdering af, hvorvidt disse kriterier er opfyldt for så vidt angår terrorister og terrororganisationer, der foreslås optaget på EU's lister. EU's lister vedtages med énstemmighed, og baggrunden for at PFLP og Hizbollah ikke er nævnt på EU's lister er, at der endnu ikke i EU-kredsen har kunnet opnås enighed om at optage disse organisationer på listerne. I den forbindelse bemærkes, at der samtidig med vedtagelsen af retsakterne den 27. december 2001 blev vedtaget en erklæring med følgende ordlyd: "Rådet erklærer, at denne liste udgør det første led i implementeringen af forordningen, og at den hurtigt vil blive fulgt op af yderligere lister."

Spørgsmål 12:

Hvorfor er kun Hamas' terroristiske (militære) gren nævnt på EU's lister og ikke hele Hamas? Hvordan kan en sådan opdeling laves?

Svar:

Ved vurderingen af hvilke organisationer der skal optages på listerne sondres mellem organisationer, der udfører lovlige politiske aktiviteter, og organisationer, der udfører terrorhandlinger. EU har således - på linje med USA - alene optaget den militære gren af Hamas på listen i Rådets afgørelse af 27. december 2001 om opstilling af den liste, der er omhandlet i artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (2001/927/EF).

Spørgsmål 13:

Er der foretaget nogen ændringer eller tilføjelser til EU's lister siden den 27. december 2001?

Svar:

Der er på nuværende tidspunkt ikke sket en revision af EU-listerne. Arbejdet med revision af listerne er imidlertid iværksat. Når arbejdet er afsluttet, vil listerne blive offentliggjort i EF-tidende.

deringen ved straffens fastsættelse, jf. § 80. Der kan endvidere henvises til bemærkningerne ovenfor til Det Danske Center for Menneskerettigheders høringssvar.

Lektor, lic. jur. Jørn Vestergaard bemærker, at det er langt fra utvivlsomt, om rammeafgørelsen til bekæmpelse af terrorisme indebærer en forpligtelse til særskilt at kriminalisere terrorisme, ligesom rammeafgørelsen ikke skaber en forpligtelse til at lade lovens strengeste straf være den fælles maksimumsstraf for de kvalificerede delikter, der er omfattet af definitionen på terrorhandlinger. Det forekommer tilstrækkeligt at opstille en eller flere forhøjede strafferammer for de relevante forbrydelser.

Lektor, lic. jur. Jørn Vestergaard anfører endvidere, at det forekommer uheldigt, at den foreslåede bestemmelse i § 114 opererer med en strafferamme på fængsel indtil livstid. Dermed overlader lovgivningsmagten det blankt til domstolene at foretage den konkrete strafudmåling. Der bør i stedet differentieres efter strafværdighed i relation til de specifikke deliktstyper. En strafferamme på livstid for alle de omfattede deliktstyper betyder i øvrigt, at der ikke vil være nogen forældelse af strafansvaret.

Efter lektor, lic. jur. Jørn Vestergaards opfattelse, er den foreslåede bestemmelse særdeles åben og vidtgående, blandt andet fordi de anvendte begreber "samfundsmæssige strukturer" og "international organisation" ikke er præcist definerede begreber. Ligeledes er det uklart, om bestemmelsen er begrænset til handlinger, der sigter til at skræmme almenheden, ligesom bemærkningerne til bestemmelsen er uklare med hensyn til graden af forsæt, der kræves.

Den foreslåede udvidelse af bestemmelsen til også at værne udenlandske offentlige anliggender og samfundsordener finder lektor, lic. jur. Jørn Vestergaard meget vidtgående, idet enhver stat herved i princippet er omfattet af kredsen af beskyttelsesobjekter. Det foreslås derfor, at bestemmelsen afgrænses til udover snævre danske interesser alene at omfatte tilfælde, hvor væsentlige danske nationale interesser krænkes i kraft af, at en nærtstående allieret stat, med hvem Danmark har et åbenbart interessefællesskab, angribes på en nærmere angivet måde.

Herudover påpeger lektor, lic. jur. Jørn Vestergaard, at det følger af straffelovens § 118 a, at § 114 er undergivet offentlig påtale, der sker efter justitsministerens påbud. Dette kan på den ene side indebære, at der i praksis kun rejses tiltale for de mest oplagte forhold. På den anden side skaber ordningen en risiko for vilkårlighed og politisering af spørgsmål om strafforfølgning.

Endelig påpeger lektor, lic. jur. Jørn Vestergaard, at da bestemmelserne i § 114 - § 114 b i det væsentligste vedrører forhold, der allerede i dag kan straffes efter eksisterende straffebestemmelser, knytter de praktiske betænkeligheder sig især til udsigten til anvendelse af bestemmelserne i efterforskningsmæssig sammenhæng.

Der kan for så vidt angår den lovtekniske løsning til gennemførelsen af rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme, herunder bestemmelsens strafmaksimum med fængsel indtil på livstid, henvises til bemærkningerne til høringssvarene fra henholdsvis Retten i Roskilde og Det Danske Center for Menneskerettigheder. Det fremgår heraf, at Justitsministeriet finder, at lovforslagets model med en særskilt terrorismeparagraf må anses for at være den lovteknisk set bedste løsning.

Rammeafgørelsens artikel 1 definerer terrorisme som angreb mod et land eller en international organisation. Det er således ikke muligt at begrænse terrorismebestemmelsen til alene at beskytte nationale interesser, således som det er tilfældet med den eksisterende § 114.

Påtalereglerne i kapitel 12 og 13 er i forarbejderne forudsat at medføre, at forhold, som det ikke har været tilsigtet at ramme, udskilles fra forfølgning. Dette er væsentligt, da nogle af gerningsbeskrivelserne i kapitlerne er vidtrækkende og ubestemte. Ligeledes er der de særlige hensyn, der gør sig gældende ved forbrydelser af denne karakter, herunder særligt hensynet til fremmede magter. Alle disse forhold gør sig tilsvarende gældende ved de foreslåede nye regler i kapitel 1. Justitsministeriet finder derfor, at samme påtaleregel bør gælde for disse forbrydelser.

2.3. Straffelovens § 114 a

Dommerforeningen anfører, at det strafferetlige medvirkensbegreb i §§ 114 a og 114 b kan rejse principielle betænkeligheder, idet der sker en markant og næppe ganske klar udvidelse i forhold til sædvanlige principper for fastlæggelse af området for strafbar medvirken.

Politidirektøren i København bemærker, at de fjerntliggende medvirkenshandlinger, som kriminaliseres i §§ 114 a og 114 b, i praksis vil være forbundet med store bevismæssige vanskeligheder.

Politiforbundet i Danmark anfører, at det vil være forbundet med store praktiske vanskeligheder at løfte bevisbyrden vedrørende finansiering af terrorisme, idet det som regel er så godt som umuligt at følge pengestrømme til deres anvendelsessteder og formål. Det kan derfor blandt andet overvejes at indføre en omvendt bevisbyrde.

De foreslåede regler i straffelovens § 114 a og § 114 b er nødvendige af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser. Der er ikke med reglerne tilsigtet en fravigelse af de almindelige bevisregler, og det vil således være op til anklagemyndigheden at løfte bevisbyrden for den kriminelle handling. Det kan tilføjes, at det lovforslag, der er fremsat af økonomi- og erhvervsmini-

den liste, der er omhandlet i artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (2001/927/EF).

Rådets fælles holdning om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (2001/931/FUSP) har som bilag optrykt en første liste over personer, grupper og enheder som omhandlet i den fælles holdnings art. 1.

Retsvirkningen af denne liste fremgår af artikel 4 i den fælles holdning (2001/931/FUSP), der har følgende ordlyd: "Medlemsstaterne yder gennem politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for rammerne af afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union hinanden den størst mulige hjælp i forebyggelsen og bekæmpelsen af terrorhandlinger. Med henblik herpå udøver de med hensyn til undersøgelser og retsforfølgning, som deres myndigheder gennemfører over for alle de personer, grupper og enheder, der er opført i bilaget, på anmodning fuldt ud deres gældende beføjelser i overensstemmelse med retsakter, der er vedtaget af Den Europæiske Union, og andre internationale aftaler, arrangementer og konventioner, der er bindende for medlemsstaterne."

Den anden liste fremgår af Rådets afgørelse af 27. december 2001 om opstilling af den liste, der er omhandlet i artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (2001/927/EF).

Retsvirkningen af denne liste fremgår af art. 2, stk. 1 i rådsforordning nr. 2580/2001, der har følgende ordlyd: "Med forbehold af art. 5 og 6

- a) indefryses alle midler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, der tilhører, ejes, eller besiddes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3, omhandlede liste.
- b) må der hverken direkte eller indirekte stilles pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer til rådighed for eller til gavn for de fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er opført på den i stk. 3, omhandlede liste."

Spørgsmål 11:

Hvorfor er PFLP og Hizbollah ikke nævnt på nogen af EU's lister?

Svar:

Af art. 1, stk. 4 i den fælles holdning om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme af 27. december 2001 (2001/931/FUSP) fremgår, at listerne "udarbejdes på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet afgørelse af en kompetent myndighed over for de omhandlede personer, grupper og enheder, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling, baseret på seriøse

steren, bl.a. indeholder skærpede krav til registreringen af indbetalerens identitet ved trådløse betalinger, hvilket kan medvirke til at lette opklaringen af disse forbrydelser.

Advokatrådet anfører, at der kan rejses spørgsmål om, hvad der skal forstås ved "deltagelse", idet der ikke er noget krav om, at der skal være aktiv deltagelse eller visse indledende udførelseshandlinger eller lign., hvorfor "deltagelse" i den konkrete sammenhæng må forstås som noget, der kan sammenlignes med medlemskab. Dette er efter Advokatrådets opfattelse næppe forsvarligt henset til den foreslåede strafferamme på 10 års fængsel.

Endvidere anfører Advokatrådet, at det ikke tilstrækkeligt tydeligt fremgår af den foreslåede § 114 a, stk. 2, at det er en betingelse for strafansvar, at der har været den fornødne viden om, hvad der samles ind til, hvorfor Advokatrådet er betænkelig ved udformningen af bestemmelsen.

I det lovudkast, der var sendt til høring, var medtaget en bestemmelse om deltagelse i terrorgrupper (§ 114 a, stk. 1). Bestemmelsen er som følge af ændringer i rammeafgårelsen ikke medtaget i det endelige lovforslag. I øvrigt indeholder bestemmelserne i §§ 114 c og d begrebet "deltagelse". Der er imidlertid tale om en uændret videreførelse af den gældende § 114, der blev indsat i straffeloven i 1952.

Lovforslagets § 114 a er nødvendig til opfyldelse af Danmarks internationale forpligtelser. Det følger således af terrorfinansieringskonventionen artikel 2, stk. 1, at det skal være strafbart at tilvejebringe eller indsamle midler med viden om, at de vil blive anvendt helt eller delvist til at udføre terrorhandlinger. Bestemmelsen i § 114 a tilsigter at ramme både tilvejebringelse af midler, der stilles til rådighed for en terrorgruppes ulovlige aktiviteter, men også med hensyn til gruppens lovlige aktiviteter. Såfremt bestemmelsen alene kriminaliserede den, der stillede midler til rådighed for en terrorgruppes ulovlige aktiviteter, ville det i praksis være umuligt at løfte bevisbyrden for en ulovlig terrorfinansiering. Dette ville svække reglernes effektivitet betydeligt. Det er dog en betingelse for strafansvar, at den pågældende har forset med hensyn til, at gruppen har terrorvirksomhed som – en del af – sine aktiviteter eller formål.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater bemærker, at det er uklart, hvad der skal lægges i ordet "deltagelse". Ligeledes er det uklart, hvorledes forset- og beviskravene vil være med hensyn til den pågældendes direkte eller indirekte økonomiske støtte til grupper omfattet af § 114.

Det følger af almindelige strafferetlige principper, at det er de almindelige forsætsregler, der gælder, når andet ikke er bestemt. I relation til bestemmelsen i § 114 a betyder dette, at den pågældende, der yder direkte eller indirekte økonomisk støtte til terrorgrupper, skal opfylde de almindelige krav til forsættet med hensyn til, at gruppen har terrorvirksomhed som – en del af – sine aktiviteter eller formål.

Det Danske Center for Menneskerettigheder bemærker, at bestemmelsen i § 114 a, stk. 2, omfatter økonomisk støtte til grupper, der både udfører humanitære opgaver og terrorhandlinger. Det forekommer ikke indlysende, at bestemmelsen i § 114 a, stk. 2, er nødvendig til opfyldelse af kravet i artikel 2 i konventionen om bekæmpelse af terrorfinansiering. Konventionens artikel 2 stiller med sikkerhed krav om kriminalisering af terrorfinansiering, men ikke nødvendigvis finansieringen af den humanitære virksomhed.

Endvidere kan både bestemmelsen i § 114 a og § 114 b efter Centrets opfattelse rejse spørgsmål i forhold til ytringsfriheden, idet de beskrevne gerningsindhold efter omstændighederne kan have karakter af ytringer. Dette kan være i strid med EMRK artikel 10, stk. 2, såfremt der er tale om kriminalisering af ytringer, der utvetydigt retter sig mod humanitær hjælp og måske endog samtidig tager klart afstand fra terror.

Endelig bemærker Centret til strafferammerne i både § 114 a og § 114 b, at der er tale om forholdsvis høje strafferammer og henleder opmærksomheden på proportionalitetsprincippet.

For så vidt angår anvendelsesområdet for § 114 a henvises til bemærkningerne ovenfor.

Efter Justitsministeriets opfattelse indeholder hverken § 114 a eller § 114 b begrænsninger i ytringsfriheden. § 114 a vedrører alene økonomiske bidrag eller finansielle tjenesteydelser og således ikke ytringer. Med § 114 b foreslås bistand til en terrororganisation i form af tilskyndelse, råd eller dåd kriminaliseret i vidt omfang. Som det udtrykkeligt fremgår af bestemmelsen, kræves det imidlertid, at der er tale om en medvirken, som på en eller anden måde "fremmer" den kriminelle virksomhed. Det er som hovedregel alene handlinger, der kriminaliseres med bestemmelsen. Det er således vigtigt at slå fast, at rene sympatitilkendegivelser i forhold til terrororganisationer ikke er omfattet af den foreslåede § 114 b. Ytringer kan dog være omfattet af bestemmelsen i det omfang, ytringen "fremmer" det kriminelle formål. Dette svarer til den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23. Ytringer, der utvetydigt retter sig mod humanitær hjælp og samtidig tager klart afstand fra terror, vil som følger heraf ikke være omfattet af § 114 b. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 2.3.1.1.

Bestemmelserne i § 114 a og § 114 b kriminaliserer handlinger, der kan være særdeles grove. Sådanne forhold skal også kunne rummes indenfor bestemmelsernes strafferammer, og som følger heraf er de foreslåede strafferammer på henholdsvis 10 år og 6 år.

Dansk Retspolitisk Forening bemærker, at medvirkensreglen i § 114 a er givet en alt for bred udformning, der vil kunne ramme støtte til frihedsbevægelser og i øvrigt begrænse ytringsfriheden væsentligt.

Folketingets Retsudvalgs
spørgsmål nr. 10, 11, 12 og 13
af 4. februar 2002 om Forslag
til lov om ændring af
straffeloven, retsplejeloven,
lov om konkurrence- og
forbrugerforhold på
telemarkedet, våbenloven,
udleveringsloven samt lov om
udlevering af lovovertrædere
til Finland, Island, Norge og
Sverige (Gennemførelse af
FN-konventionen til
bekæmpelse af terrorisme,
gennemførelse af FN's
Sikkerhedsrådsresolution nr.
1373 (2001) samt øvrige
initiativer til bekæmpelse af
terrorismen m.v.). Af
justitsministeren (Lene
Espersen) (L 35 – bilag 22)

Spørgsmål 10:

Hvad er forskellen på den liste, der er opstillet i Rådets afgørelse af 27. december 2001 om opstilling af den liste, der er omhandlet i artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (2001/927/EF), og bilaget til Rådets fælles afgørelse af 27. december 2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (2001/931/FUSP)?

Svar:

Rådet (udenrigsministre) har med henblik på gennemførelse af Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001) den 27. december 2001 ved skriftlig procedure vedtaget følgende retsakter: Rådets fælles holdning af 27. december 2001 om bekæmpelse af terrorisme (2001/930/FUSP), Rådets fælles holdning af 27. december 2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (2001/931/FUSP), Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27. december 2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og Rådets afgørelse af 27. december 2001 om opstilling af

Der henvises til bemærkningerne ovenfor.

Lektor, lic. jur. Jørn Vestergaard bemærker blandt andet, at den foreslåede bestemmelse i § 114 a forekommer særdeles vidtgående, idet den gældende forudsætning om, at der skal være ydet væsentlig støtte bortfalder. Endvidere er han ikke enig i, at FN's Sikkerhedsresolution nr. 1373 (2001) artikel 1, litra d, nødvendiggør bestemmelsen i § 114 a, stk. 2, nr. 3, idet et pengeinstitut, der stiller en finansiel tjenesteydelse til rådighed for en terrorist til andre formål end at begå terrorhandlinger, vil kunne straffes efter den gældende § 114.

Det er ikke muligt hverken efter terrorfinansieringskonventionen eller efter FN's Sikkerhedsråds resolution at opretholde et krav om, at der skal være ydet væsentlig støtte. Begge de internationale instrumenter forudsætter, at tilvejebringelse af midler til finansiering af terrorhandlinger kriminaliseres uanset beløbets størrelse.

Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at det ikke er muligt efter den gældende § 114 at straffe et pengeinstitut, der stiller en finansiel tjenesteydelse til rådighed for en terrorist til andre formål end at begå terrorhandlinger. Låner et pengeinstitut midler ud til en person i den tro, at pengene skal bruges til legitime formål, f.eks. et huskøb, kan pengeinstituttet ikke straffes for overtrædelse af § 114, selvom pengeinstituttet vidste, at den pågældende kunde er terrorist. Det er derfor nødvendigt med den foreslåede § 114 a, nr. 3, til opfyldelse af FN's Sikkerhedsråds resolutions artikel 1, litra d. Der henvises i øvrigt til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.3.2.4.

2.4. Straffelovens § 114 b

Rigsadvokaten bemærker, at det vil være hensigtsmæssigt, såfremt der i bemærkningerne anføres nogle eksempler på tilfælde, hvor bestemmelsen kan tænkes anvendt.

Justitsministeriet har i bemærkningerne til bestemmelsen indføjet et eksempel på bestemmelsens anvendelsesområde. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 2.3.1.1.

Politifuldmægtigforeningen peger på, at der i praksis vil være meget store vanskeligheder forbundet med at fremskaffe bevis for fjerntliggende medvirkenshandlinger.

Lovforslaget indebærer, at politiet får en række nye efterforskningsredskaber i kampen mod terrorisme, jf. lovforslagets § 2. Politiets muligheder for at løfte bevisbyrden i sager om terrorisme, herunder medvirken hertil, vil dermed forøges. Dertil kommer, at den foreslåede bestemmelse i § 114 b er nødvendig til gennemførelse af FN's terrorfinansieringskonvention.

Advokatrådet anfører, at det må befrygtes, at den brede udformning af bestemmelsen i praksis vil slække beviskravene og udvide det strafbare område. Endvidere er bestemmelsen efter Advokatrådets opfattelse mere vidtgående, end FN's terrorfinansieringskonvention tilsiger. Endelig anfører Advokatrådet, at der med den foreslåede bestemmelse indføres en uacceptabel udvidelse af medvirkensbegrebet.

Der er ikke med bestemmelsen tilsigtet nogen lempelse i beviskravene i forhold til de almindelige krav til beviset i straffesager. Selvom der er tale om fjernere medvirkenshandlinger, vil politiet fortsat skulle bevise den strafbare handling, således at der ikke består nogen rimelig tvivl om den anklagedes skyld.

Det er derimod netop meningen med bestemmelsen at udvide det strafbare område for medvirken til terrorhandlinger. Som beskrevet i bemærkningerne er der tale om en medvirkensregel, der går videre end den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23, idet der ikke skal være tale om medvirken til en konkret terrorhandling, men derimod om fremme af en terrorgruppes virksomhed. Bestemmelsen er efter Justitsministeriets opfattelse nødvendig til opfyldelse af terrorfinansieringskonventionens artikel 2, stk. 5, litra c, idet bestemmelsen dog omfatter medvirken til alle terrorhandlinger og ikke kun terrorfinansiering, og dermed er videregående i forhold til terrorfinansieringskonventionen. Justitsministeriet har imidlertid ikke fundet det hensigtsmæssigt at udforme reglen til alene at omfatte terrorfinansiering og ikke selve terrorhandlingerne. Det bemærkes i den forbindelse, at Advokatrådet tidligere har rejst kritik af Justitsministeriets gennemførelse af den tilsvarende medvirkensregel i FN's terrorbombekonvention, idet Advokatrådet fandt det tvivlsomt, om danske medvirkensregler kunne udstrækkes til at omfatte fremme af en terrorgruppes generelle kriminelle virksomhed. Justitsministeriet har blandt andet på den baggrund fundet det rigtigst at lave en fælles regulering af den udvidede medvirken, dog begrænset til alene at gælde terrorisme.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater bemærker, at straffelovens § 23 er en vidtgående medvirkensbestemmelse, hvorfor det er vanskeligt at forestille sig behov for en yderligere kriminalisering, der ikke er dækket af § 114 og § 114 a, jf. § 23. Det må ligeledes anses for højst usikkert, hvilke forsæts- og beviskrav der stilles.

Der kan henvises til bemærkningerne ovenfor til Advokatrådets høringssvar.

Det Danske Center for Menneskerettigheder bemærker, at bestemmelsen kriminaliserer handlinger, som ligger endog meget fjernt fra en konkret terrorhandling. Et så udvidet medvirkensbestemmelse fortjener en selvstændig behandling i Straffelovrådet.

Folketingets Retsudvalg

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegram adr. Etrangeres
Girokonto 3 00 18 06

Bilag
1x70

Journalnummer
500.B.14.a.

Kontor
JT.1

marts 2002



Vedlagt følger i 70 eksemplarer besvarelse af spørgsmål nr. 10, 11, 12 og 13 af 4. februar 2002 fra Folketingets Retsudvalg om Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsrådsresolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme m.v.). Af justitsministeren (Lene Espersen) (L 35 – bilag 22).

Den foreslåede bestemmelse er til opfyldelse af en international forpligtelse, som Danmark har påtaget sig, og bestemmelsens rækkevidde følger af denne forpligtelse. Der findes derfor ikke grundlag for en behandling i Straffelovrådet.

Lektor, lic. jur. Jørn Vestergaard bemærker, at der er tale om en særdeles vidtgående kriminalisering af medvirken til terrorhandlinger. Endvidere kriminaliserer bestemmelsen medvirken i et videre omfang, end hvad der følger af FN's terrorfinansieringskonventions artikel 2, stk. 5, litra c, idet bestemmelsen i § 114 b omfatter medvirken til alle terrorhandlinger og ikke kun medvirken til terrorfinansiering.

Der henvises til bemærkningerne ovenfor til Advokatrådets høringssvar.

2.5. Strafansvaret for juridiske personer

Rigsadvokaten påpeger, at forpligtelsen i artikel 5 i FN's terrorfinansieringskonvention til at sikre, at en juridisk person kan drages til ansvar, selvom lovovertrædelsen ikke er begået for at skaffe den juridiske person vinding, ikke ses nærmere omtalt i bemærkningerne til udkastet. Forpligtelsen rejser efter Rigsadvokatens opfattelse spørgsmål om behovet for ændring af de gældende bestemmelser om selskabsansvar.

Justitsministeriet har i lovforslaget medtaget en ændring af strafansvaret for juridiske personer. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 9. Justitsministeriet har endvidere i samme forbindelse foretaget en række præciseringer af strafansvaret for juridiske personer, herunder en ændring af reglerne om forældelse af strafansvaret for juridiske personer. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1 og 3.

3. Styrkelse af politiets efterforskningsmuligheder

Præsidenten for Østre Landsret, præsidenten for Vestre Landsret, præsidenten for Københavns Byret, præsidenterne for retterne i Århus, Ålborg, Odense og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Dansk Elektronik, Multi Medie Foreningen, Realkreditrådet, Finansrådet, Finansforbundet, Dansk Retspolitisk Forening og lektor, lic. jur. Jørn Vestergaard har ingen bemærkninger til ændringerne i retsplejeloven vedrørende styrkelse af politiets efterforskningsmuligheder.

3.1. Logning af trafikdata vedrørende telekommunikation

Generelt

Ved afslutningen af en politimæssig efterforskning er det anklagemyndighedens opgave at træffe afgørelse om tiltalerspørgsmålet. Efter bestemmelsen i § 118 a vil det være justitsministeren, der har tiltalekompetencen i sager omfattet af de foreslåede bestemmelser i §§ 114-114 e.

Spørgsmål nr. 81:

"Såfremt det vil være en lokal afgørelse at påbegynde efterforskning og evt. indhente retskendelse, vil der så blive udarbejdet fælles retningslinier for, hvilke handlinger, organisationer, lande mv. der er omfattet af terrorbestemmelsen?"

Svar:

Justitsministeriet vil efter lovforslagets vedtagelse sende det vedtagne forslag til bl.a. politi og anklagemyndighed til orientering.

Herudover vil Justitsministeriet løbende vurdere, i hvilket omfang der eventuelt kan være behov for til politi og anklagemyndighed at udsende yderligere materiale mv., der kan have betydning for anvendelsen af de foreslåede bestemmelser – herunder f.eks. materiale, der måtte fremkomme i form af afgørelser ved domstolene om fortolkningen af bestemmelserne.

Advokatrådet kan tiltræde, at der er behov for en regulering med henblik på at sikre, at der sker opbevaring af de teleoplysninger, som politiet kan få brug for ved bekæmpelse og efterforskning af alvorlig kriminalitet, herunder bl.a. terrorhandlinger, og at der er behov for at sikre, at teletrafikdata er tilgængelige med henblik på, at der kan gennemføres indgreb i meddelelseshemmeligheden. Advokatrådet kan ligeledes tiltræde, at det vil være hensigtsmæssigt at sikre, at reglerne fastsættes efter en dialog med teleudbydere for at sikre en teknologisk hensigtsmæssig udformning af reglerne. Med hensyn til opbevaringstiden kan Advokatrådet tiltræde Brydenscholt-udvalgets anbefaling om en opbevaringsperiode på 6 måneder.

Politiforbundet i Danmark finder, at forslagene om registrering og opbevaring af oplysninger er vigtige set i efterforskningsmæssigt perspektiv. Forbundet anfører, at der bør inddrages praktiske efterforskere i fastsættelsen af regler på området.

Som det fremgår af pkt. 3.1.3.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, foreslås den nærmere tekniske udmøntning af logningsforpligtelsen at skulle ske administrativt i henhold til den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse i retsplejelovens § 786, stk. 4, 2. pkt. Formålet hermed er bl.a. at sikre den mest hensigtsmæssige udformning af de mere teknisk prægede, detaljerede regler. Justitsministeriet er enig med Politiforbundet i Danmark i, at praktisk, politimæssig erfaring bør medinddrages i forbindelse med den nærmere regelfastsættelse.

Det Danske Center for Menneskerettigheder bemærker, at den foreslåede logning af trafikdata må betragtes som en foranstaltning, der berører de berørte personers *information privacy*, og derfor må behandles indenfor rammerne af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Artikel 8 stiller blandt andet krav om forudsigelighed med hensyn til konsekvenserne af bestemmelsens anvendelse. Efter Centrets opfattelse er det nærmere indhold af logningspligten uklart, idet lovteksten ikke indeholder oplysninger om omfang, indhold og tidsmæssig udstrækning, ligesom begrebet "til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold" er uklart med hensyn til konsekvenserne af logningen. Ligeledes er der ikke taget højde for efterforskningsmæssig anvendelse af logningsoplysninger, som involverer ikke-mistænkte personer. Menneskerettens krav om nødvendighed i relation til indgreb i privatlivet kan også kun vanskeligt anses for opfyldt. Det må således anses for tvivlsomt, om logning af al tele- og datatrafik er et proportionalt middel til opnåelse af målet om at bekæmpe terrorisme. Et mindre indgribende middel kan efter Centrets opfattelse finde anvendelse, nemlig i form af logning af tele- og internettrafik efter retskendelse vedrørende personer, der mistænkes for kriminaliseret terrorismevirksomhed.

Det er Centrets konklusion, at bestemmelsen bør formuleres som et selvstændigt indgreb i privatlivet, dvs. som en tilføjelse til listen af typer af indgreb i meddelelseshemmeligheden i § 780, stk. 1, og samtidig indføjes en pligt for teleudbydere i den relevante lovgivning for disse tjenester.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2001-730-0466
Dok.: AKA20298

Besvarelse af spørgsmål nr. 80 og 81 af 21. februar 2002 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.) (L 35 - bilag 43).

Spørgsmål nr. 80:

"Hvem skal tage stilling til, om der skal ske efterforskning af en mistanke om terrorvirksomhed, herunder at der skal anmodes om retskendelse? Vil Justitsministeriet skulle inddrages, da det jo i sidste ende er Justitsministeriet, der skal tage stilling til, om der skal rejses påtale, eller vil det være de lokale anklagemyndigheder, der skal afgøre, om de mener, der kan være tale om terrorvirksomheder?

Svar:

Det fremgår af bestemmelsen i retsplejelovens § 742, stk. 2, at efterforskning iværksættes af politiet, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået.

Det følger heraf, at det vil være politiet, der skal tage stilling til spørgsmål om iværksættelse af efterforskning i sager om terrorvirksomhed. Det vil også være politiet, der i den konkrete sag tager stilling til, hvilke eventuelle efterforskningsmæssige tvangsindgreb der skal søges anvendt.

Særligt om Politiets Efterretningstjeneste (PET) bemærkes i den forbindelse, at tjenestens hovedopgave er, at overvåge, forebygge og modvirke foretagender og handlinger, som må antages at rumme en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden, herunder i første række de i straffelovens kapitel 12 og 13 omhandlede forbrydelser.

Sidstnævnte vil dog uanset en sådan placering – fortsat give anledning til tvivl om opfyldelsen af menneskerettens proportionalitetskrav og dermed til bestemmelsens forenelighed med artikel 8 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Datatilsynet bemærker, at det følger af persondatalovens regler, at teleselskaber og internetudbydere ikke kan registrere og opbevare oplysninger alene med henblik på politiets retshåndhævelse uden særskilt lovhjemmel. En særskilt hjemmel til registrering og opbevaring bør kun tilvejebringes, hvis vægtige samfundsmæssige hensyn taler herfor.

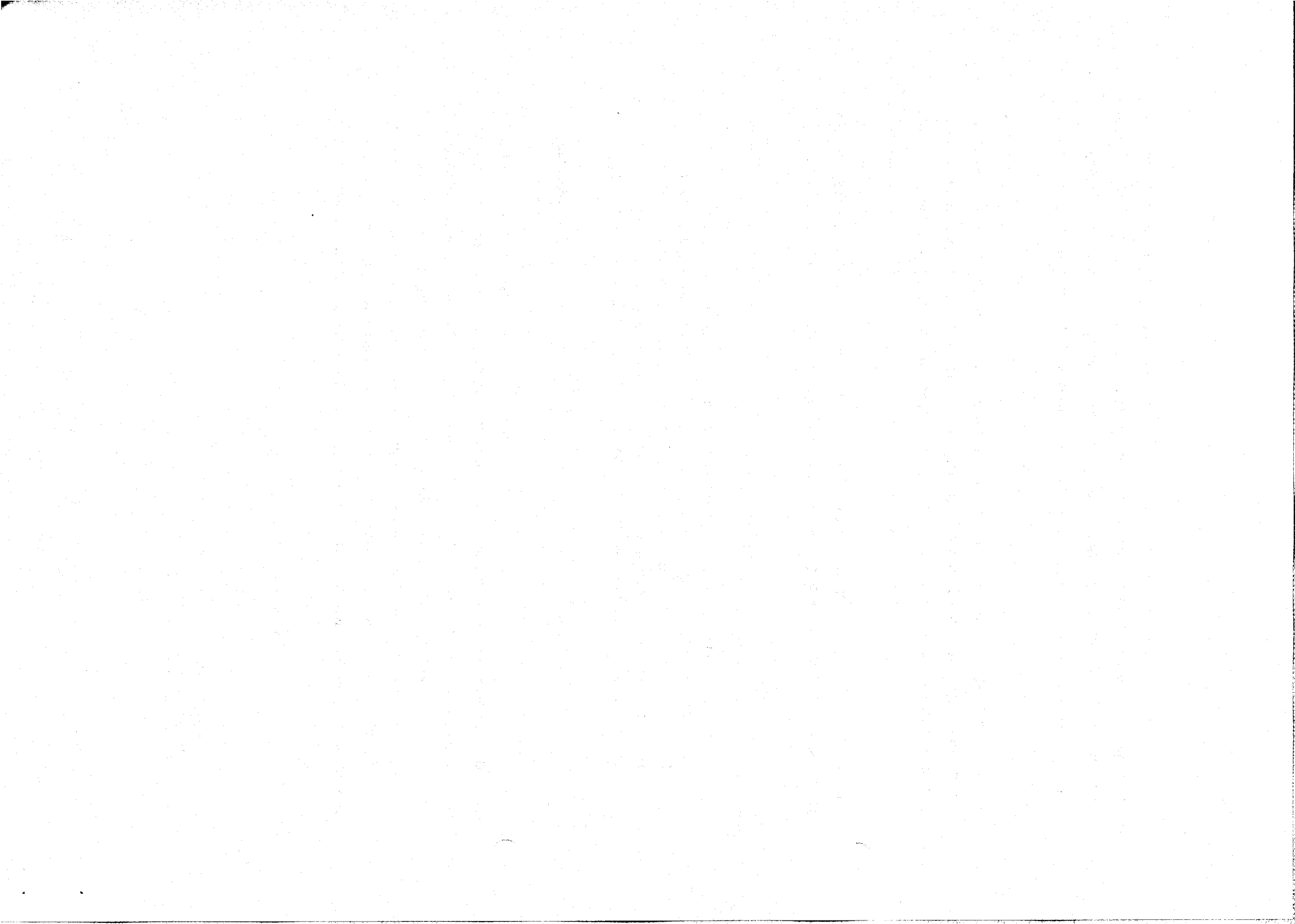
I det omfang, der er tale om et indgreb, som er omfattet af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, finder Justitsministeriet, at betingelserne for at foretage indgrebet er opfyldt. Justitsministeriet er således ikke enig i, at logningspligtens indhold er uklart. I forhold til det lovudkast, der blev sendt i høring, er det således i det fremsatte lovforslag præciseret i selve lovbestemmelsen, at der skal foretages registrering af oplysninger om teletrafik, og at oplysningerne skal opbevares i 1 år. Den nærmere tekniske udmøntning skal ske administrativt, men indholdet af og sigtet med bestemmelsen fremgår af den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 786, stk. 4, og bemærkningerne til denne bestemmelse. Dermed er også forudsigeligheden sikret.

Endvidere må kravet om nødvendighed anses for opfyldt, idet oplysninger om, hvilken kommunikation der har fundet sted, alene vil kunne fremskaffes, hvis teleudbydere har foretaget registrering af oplysningerne. Oplysningerne vil ikke være tilgængelige ad anden vej.

Justitsministeriet finder således samlet set ikke, at forslaget går videre end nødvendigt af hensyn til efterforskning og retsforfølgning af lovovertrædelser, der begås under anvendelse af elektronisk kommunikation. Endvidere er teleselskaberne kun forpligtet til at udlevere de registrerede oplysninger efter retsplejelovens regler om edition og indgreb i meddelelshemmeligheden, herunder almindeligvis kun efter retskendelse. Også proportionalitetskravet må derfor anses for opfyldt.

Det bemærkes herved, at Menneskerettighedscentrets forslag til et mindre indgribende middel kun tager sigte på fremadrettede indgreb, dvs. krav om logning af trafikdata vedr. kommunikation, der endnu ikke har fundet sted. En adgang til at pålægge teleudbydere at foretage logning i forhold til en konkret mistænkt gerningsmand består allerede efter de gældende regler i retsplejeloven om indgreb i meddelelshemmeligheden. Formålet med den i lovforslaget foreslåede logningsforpligtelse er at sikre, at historiske oplysninger er tilgængelige, når der opstår et efterforskningsmæssigt behov for oplysninger om en kommunikation, der har fundet sted.

Dansk Industri (DI) og **ITEK** opfordrer til, at kommende krav på teleområdet i videst muligt omfang svarer til de regler, der er beskrevet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om be-



handling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred inden for teleområdet. Regelfastsættelsen bør ske på baggrund af en nøje analyse af dels efterforskningshensynet og dels branchens afledte omkostninger. DI og ITEK finder det mest hensigtsmæssigt, hvis tele- og internetselskaberne i dialog med efterretningsmyndighederne fastsætter retningslinjer på dette område. Endvidere anføres det, at forslaget om adgang til oplysninger uden forudgående retskendelse er betænkeligt ud fra almindelige retssikkerhedshensyn. Endelig er bemærkningerne i lovforslaget for detaljerede.

For så vidt angår forholdet til EU-retten fremgår det af pkt. 6 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at reguleringen i henhold til den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 786, stk. 4, foretages inden for rammerne af artikel 14, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred inden for telesektoren (97/66/EF).

Ved den nærmere tekniske udmøntning af logningsforpligtelsen vil de hensyn, som DI og ITEK påpeger, blive inddraget. Justitsministeriet finder – i lighed med flertallet i Brydensholt-udvalget – ikke, at den ønskede logning bør gennemføres ved selvregulering.

Forslaget om en logningspligt indeholder ikke en generel adgang for politiet til at indhente oplysninger uden retskendelse. Tværtimod fremgår det – eksempelvis af pkt. 1.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget – at forslaget om logningspligt ikke berører de materielle og formelle betingelser for, at politiet kan foretage indgreb i meddelelshemmeligheden, herunder kravet om retskendelse.

IT-Brancheforeningen og Telekommunikationsindustrien i Danmark (TI) finder, at det bør være et grundlæggende udgangspunkt for kravet om logning af data, at der ikke herved stilles særskilte krav om at tilvejebringe data til overvågningsformål, som ligger ud over de data, en operatør vælger at registrere af driftsmæssige årsager.

Justitsministeriet er ikke enig i, at det bør være op til hver enkelt operatør selv at vælge, om og i hvilket omfang der skal foretages logning.

IT-Sikkerhedsrådet og TI bemærker, at den foreslåede ordning med logning af trafikdata indebærer, at tele- og internetselskaberne i en periode vil råde over data, der kan være både følsomme og sikkerhedskritiske. Det bør derfor også sikres, at de pågældende virksomheder rent faktisk sikrer, at de pågældende oplysninger ikke bliver anvendt til andre formål. Regelsættet bør derfor følges op med en kompetence for IT- og forskningsministeren til at have indseende med sikkerhedsrutinerne hos virksomhederne med særligt henblik på sikringen af de pågældende trafikdata.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

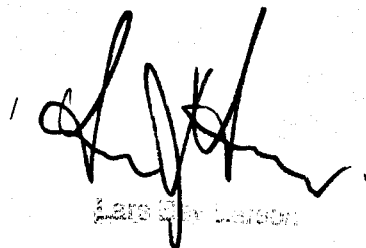
Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K.

15/3-02

Dato: 15 MRS. 2002
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2001-730-0466
Dok.: AKA20310
+ bilag

Vedlagt fremsendes i 70 eksemplarer besvarelse af spørgsmål nr. 80 og 81 af 21. februar 2002 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.) (L 35 - bilag 43).

Lene Espersen



Lene Espersen

Regler om behandlingssikkerhed vedrørende persondata findes i lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger. Det følger således af lovens § 41, stk. 3, at den dataansvarlige og databehandlere skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven. Datatilsynet fører i henhold til lovens § 55, stk. 1, tilsyn med enhver behandling, der omfattes af loven.

IT-Sikkerhedsrådet og Datatilsynet anfører endvidere, at der samtidig med en eventuel vedtagelse af lovpakken bør vedtages en procedure, hvorved der følges op på, om reglerne har tjent deres formål, om de på længere sigt – fortsat – må anses for nødvendige, og om der vil være behov for korrektioner, når der indvundet et erfaringsgrundlag fra praksis.

Justitsministeriet har i det fremsatte lovforslag stillet forslag om, ordningen med pligtmæssig logning af teletrafikdata evalueres nogle år efter dens iværksættelse. Bestemmelsen i lovforslagets § 8 indebærer, at ordningen i folketingsåret 2005-06 skal tages op til fornyet overvejelse.

Telekommunikationsindustrien i Danmark (TI) anfører, at det vil være nødvendigt at gennemføre en række ændringer i de eksisterende teleregler, hvis de foreslåede bestemmelser skal have den tilsigtede virkning. Det er TI's opfattelse, at de yderligere ændringer i telereguleringen, som foreslås i høringssvaret, ikke udgør væsentlige nye barrierer for mindre udbydere, og forslagene er dermed heller ikke i strid med målsætningerne i den hidtil førte telepolitik. TI anfører, at antiterrorpakkens gennemførelse må forudsætte, at der i større omfang stilles operationelle krav til udbydere, og de udbydere, der pålægges sådanne krav, må kunne identificeres. Dette kan ske ved at tilpasse telereguleringen således, at alle udbydere af telenet eller teletjenester som forudsætning for at drive erhvervsmæssig virksomhed skal registreres. Herved vil det blive enklere at pålægge alle udbydere at opfylde de særlige krav, som bl.a. indgår i det foreliggende lovudkast. Forslagene i pakken må derfor understøttes af et krav i telelovgivningen om registrering af udbydere og forpligtelser for alle udbydere til at overholde visse krav i samarbejdet med andre net.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil det være naturligt i forbindelse med den nærmere tekniske udmøntning af logningspligten at tage stilling til, om der måtte være behov for at foretage ændringer i telelovgivningen.

TI anfører, at teleområdet er præget af mange aktører og en hastig teknologisk udvikling. Det er derfor afgørende, at særlige efterforskningsredskaber for politiet så vidt muligt dækker alle teledelser. Dette skal både sikre, at redskaberne bliver effektive, og at der ikke sker konkurrence mellem udbydere. Kravene må derfor omfatte alle tilsvarende og substituerbare tjenester. **TI** og **IT-Brancheforeningen** anfører, at kravene ud fra tilsvarende hensyn må omfatte alle udbydere



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K.

Dato:

27 FEB. 2002

Kontor:

Strafferetskontoret

Sagsnr.:

2001-730-0466

Dok.:

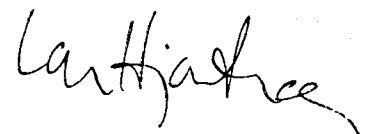
AKA20280

+ bilag

Afleveret med
E-post 27/2-02

Vedlagt fremsendes i 70 eksemplarer besvarelse af spørgsmål nr. 6 af 31. januar 2002 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.)(L 35 - bilag 17).


Lene Espersen


Lars Hjortnæs

af den samme form for tjeneste uanset markedsposition. Der skal således kunne stilles krav til alle udbydere af telenet eller teletjenester.

I det fremsatte lovforslag er der i forhold til det lovudkast, der blev sendt i høring, foretaget en justering, der indebærer, at logningspligten gælder generelt for udbydere af telenet og teletjenester, uanset om produkterne kun udbydes til nærmere afgrænsede kundesegmenter eller generelt til offentligheden.

TI anfører, at det kan være tidskrævende at opgradere telesystemer til nye krav, da produktion af teletjenester i dag er kompleks og oftest omfatter ydelser og udstyr fra mange leverandører. Derfor bør den nøjere gennemførelse af reguleringen respektere en passende periode for teleudbydere til at gennemføre nødvendige ændringer i telesystemerne.

Justitsministeriet er enig i, at hensynet til operatørernes muligheder for praktisk og teknisk at indrette sig efter de nye regler må indgå ved vurderingen af spørgsmålet om tidspunktet for logningsforpligtelsens ikrafttræden.

Orange A/S tilslutter sig høringssvaret fra Telekommunikationsindustrien i Danmark (TI).

Cybercity A/S erklærer sig generelt positiv over for forslagene. Cybercity opfordrer til en dialog med operatørerne vedrørende omfanget af oplysninger i henhold til den foreslåede logningspligt og de økonomiske konsekvenser.

Der er i lovforslaget lagt op til, at den nærmere tekniske udmøntning af logningspligten skal ske i dialog med operatørerne.

Dansk Retspolitisk Forening finder, at de foreslåede regler udgør en betydelig udvidelse af reglerne for overvågning af borgerne, især elektronisk overvågning.

Justitsministeriet er ikke enig. Forslaget skal alene sikre, at oplysningerne er tilgængelige, når politiet i henhold til retsplejelovens regler om edition og indgreb i meddelelseshemmeligheden har adgang til oplysningerne.

Danske Dagblades Forening henviser til, at teleselskabernes opbevaring af data om telefonsamtaler og datatransmission udgør et oplagt problem for kildebeskyttelsen. Foreningen finder, at opbevaringen af de pågældende data skal ophøre.

Denne indvending knytter sig i lige så høj grad til de i dag gældende regler om teleselskabernes opbevaring af trafikdata – med henblik på eksempelvis debitering – som til den foreslåede log-



Retsudvalget

135 bil 50

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2001-730-0466
Dok.: AKA20279

Besvarelse af spørgsmål nr. 6 af 31. januar 2002 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.) (L 35 - bilag 17).

Spørgsmål nr. 6:

"Hvordan vil retsstillingen efter lovforslaget være for en person i Danmark, der sender penge til familie i udlandet, som derefter sender pengene videre til en terroristisk organisation i det pågældende land?"

Svar:

Efter den foreslåede § 114 a i straffeloven kan den, der direkte eller indirekte yder støtte til en terrororganisation, straffes med fængsel indtil 10 år. Det samme gælder den, der direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til en terrororganisation, og den, der direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder, eller finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for en sådan organisation.

Der stilles ikke krav om, at pengene eller tjenesteydelserne direkte overdrages eller stilles til rådighed for terrororganisationen, jf. ordene "direkte eller indirekte". Der kræves således alene, at det i sidste ende er terrororganisationen, der skal drage fordel af pengene eller tjenesteydelserne.

Det er en betingelse for strafansvar efter den foreslåede § 114 a, at vedkommende person har handlet forsætligt. Der vil således være tale om en overtrædelse af den foreslåede § 114 a bl.a. i tilfælde, hvor en person, der sender penge til familie i udlandet, har været klar over eller anset det for overvejende sandsynligt, at pengene skulle videresendes til en terrororganisation.

ningspligt. Der er således ikke tale om noget nyt problem. Afgørende er det dog, at der i henhold til retsplejelovens regler om indgreb i meddelelseshemmeligheden gælder et krav om proportionalitet. Efter § 782, stk. 1, må indgrebet således ikke foretages, hvis det efter sit formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som det må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Digital Rights mener grundlæggende, at lagring af data i kommunikationssystemer udelukkende for politiets skyld er en farlig udvikling, der kan blive glidebane mod et overvågningssamfund. Lagring af trafikdata er indgribende i borgernes privatliv, og giver politiet mulighed for at kortlægge den enkelte borgers færden og handlinger i en periode tilbage i tiden. Samtidig bemærkes, at lagringen af personrelaterede oplysninger vil ske hos private virksomheder, uden at der samtidig fremsættes sikkerhedskrav til udbydernes opbevaring. Digital Rights mener på den baggrund, at lagring af trafikdata alene for politiets eventuelle senere brug som udgangspunkt ikke bør finde sted.

Logningspligten indebærer ikke en overvågning af borgerne, og logningen vil ikke give politiet mulighed for generelt at kortlægge borgernes færden og handlinger. Reglerne vil sikre tilstedeværelsen af de oplysninger, som politiet kan få adgang til ved blandt andet indgreb i meddelelseshemmeligheden i form af teleoplysning og udvidet teleoplysning.

Om de sikkerhedsmæssige aspekter af opbevaringen henvises til kommentarerne ovenfor til høringssvaret fra IT-Sikkerhedsrådet.

Den nærmere regulering

Datatilsynet anfører, at opbevaringstiden bør være så kort som muligt. I forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelsen skal der efter persondatalovens § 57 indhentes en udtalelse fra Datatilsynet. Datatilsynet vil i forbindelse med denne udtalelse eventuelt vende tilbage til spørgsmålet om opbevaringstiden.

Justitsministeriet har i det fremsatte lovforslag foreslået en opbevaringsperiode på 1 år.

Telekommunikationsindustrien i Danmark (TI) og IT-Brancheforeningen anfører, at forslaget om registrering af opkaldsinformation hos internetudbydere forudsætter, at udbyderen af teletjenesten overfører informationer om A-nummer (det kaldende nummer) til internetudbyderen, også i de tilfælde, hvor kunden har bedt om at nummeret holdes hemmeligt. For at dette kan finde sted under betryggende former, må udbyderen af teletjenesten have sikkerhed for, at den, der modtager oplysninger om A-nummeret, er berettiget hertil. Der må derfor skabes hjemmel

ger til en terrorhandling vil være strafbar efter de foreslåede nye bestemmelser i §§ 114-114 b – eventuelt suppleret af reglerne om forsøg og medvirken.

EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme indeholder ikke en forpligtelse til at kriminalisere den blotte deltagelse af terrororganisationer. På den baggrund har jeg har ikke fundet et tilstrækkeligt, aktuelt behov for at medtage en sådan kriminalisering af passivt medlemskab i lovforslaget.

for en registrering af internetudbydere og tilsyn med deres overholdelse af de krav, der må stilles til behandling af fortrolige informationer.

TI anbefaler endvidere, at gennemførelsen af registreringskravet understøttes af ændringer i tele-reglerne, som bedre sikrer, at korrekte A-numre dannes og overføres ved nationale opkald. Der bør samtidig gennemføres en registrering af udbydere af telenet og teletjenester og sikres en hjemmel til at føre tilsyn med overholdelse af de fælles regler for A-numre.

TI anfører, at der i henhold til EU-direktiv 97/66/EØF ikke må ske visning af A-nummeret (det kaldende nummer), hvis abonnenten har hemmeligt nummer. Dog kan der i national lovgivning fastsættes regler, der fraviger dette forbud, hvis hensynet til statens sikkerhed eller efterforskning af straffesager nødvendiggør dette. Efter **TI**'s opfattelse vil det være nødvendigt med specifikke regler til sikring af, at oplysningerne om hemmelige numre alene anvendes i overensstemmelse med de hensyn, der nævnes i direktivets artikel 14.

TI og IT-Brancheforeningen finder, at det bør præciseres, at *masteoplysninger* kun er data, der dannes i forbindelse med trafik og dermed ikke en registrering af de maste-positioner, som en mobilterminal har været tilmeldt uden for samtaleperioderne. **TI** tilføjer, at man finder det stærkt betænkeligt, hvis der fra operatørernes side skal stilles on-line oplysninger om alle opkald i et givet område til rådighed for politiet.

TI og IT-Brancheforeningen gør endvidere opmærksom på, at oplysningen om modtageren af en *SMS-besked* rent teknisk er en del af indholdet af SMS-beskeden, og en registreringspligt vil dermed indebære, at hele indholdet registreres. IT-Brancheforeningen tilføjer, at logning af såkaldt header-information vedrørende elektronisk post indebærer, at dele af indholdet af kommunikationen logges.

For så vidt angår registrering og logning af postlister for *elektronisk post* bemærker **TI**, at elektronisk post ikke normalt henhører til begrebet trafik. **TI** foreslår, at registrering af postlister for elektronisk post afventer koordinering med internationale løsninger, og at politiet i det enkelte tilfælde som hidtil kan rekvirere tilgængelige oplysninger hos danske udbydere af elektronisk post.

TI's bemærkninger – herunder vedrørende vanskelighederne ved fuldstændigt at skille trafikdata om SMS-besked fra selve indholdet af beskederne – er af ganske teknisk karakter. De vil indgå i overvejelserne i forbindelse med den nærmere tekniske udmøntning af logningsforpligtelsen.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2001-730-0466
Dok.: AKA20239

Besvarelse af spørgsmål nr. 2 af 9. januar 2002 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.)(L 35 – bilag 4).

Spørgsmål nr. 2:

”Som opfølgning på vedlagte besvarelse af spørgsmål S 94 bedes ministeren af- eller bekræfte, at der således er forskel på kriterierne for deltagelse i danske terrororganisationer i modsætning til internationale terrororganisationer og i bekræftende fald give en politisk begrundelse herfor.”

Svar:

Som det også fremgår af min besvarelse af 21. december 2001 af spørgsmål nr. S 94 fra medlem af Folketinget Sandy Brinck (S), indeholder lovforslaget ikke en yderligere kriminalisering af den blotte deltagelse i terrororganisationer, ud over hvad der følger af den gældende bestemmelse i § 114, der efter lovforslaget videreføres som § 114 c og § 114 d.

Efter den gældende bestemmelse i § 114, stk. 1, er deltagelse i organisationer, der har til hensigt ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen strafbar. Deltagelse i ulovlige militære organisationer eller grupper er strafbar efter § 114, stk. 2. Det er i teorien fast antaget, at bestemmelsen i § 114 kun beskytter danske offentlige anliggender og den danske samfundsorden.

Det er således ikke efter gældende ret – og vil heller ikke med lovforslagets vedtagelse – være strafbart at være passivt medlem af en organisation eller gruppe, der har til hensigt at begå terrorangreb mod udenlandske myndigheder eller samfundsordener. Det er imidlertid klart, at enhver form for aktiv støtte i form af f.eks. økonomiske bidrag, deltagelse i forberedelseshandlin-

IT-Brancheforeningen foreslår, at opbevaringsperioden for logoplysninger kommer til at svare til niveauet i de øvrige EU-lande. 6 måneder forekommer efter IT-Brancheforeningens opfattelse at være i overkanten.

Så vidt Justitsministeriet er orienteret, gælder der ikke nogen ensartet regulering med hensyn til perioden for opbevaring af trafikdata i de øvrige EU-lande.

Digital Rights bemærker, at logning af IP-adresser i et kortere tidsrum er et initiativ, der sammenholdt med den øvrige foreslåede logning må betragtes som mindre bekymrende. Derimod vil tvungen lagring af e-mail trafikdata være et uforholdsmæssigt stort indgreb i borgernes privatliv, der ikke bør accepteres i et demokratisk samfund.

Efter Justitsministeriets opfattelse adskiller logning af trafikdata vedrørende elektronisk post sig ikke fra logning af trafikdata vedr. telefoni. Der kan på denne baggrund ikke være tale om et uforholdsmæssigt stort indgreb i borgernes privatliv.

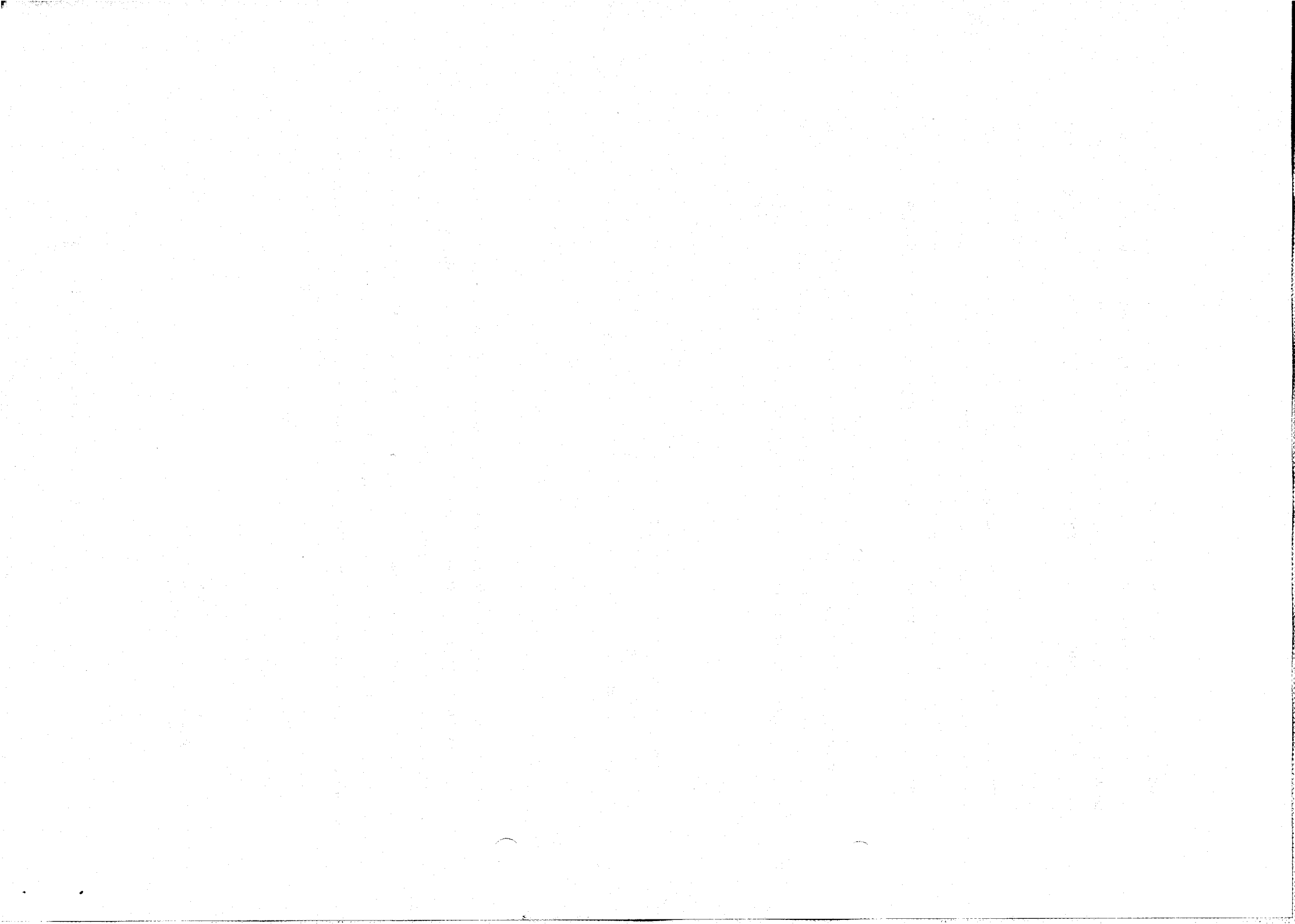
Anvendelsen af en bemyndigelsesbestemmelse

Advokatrådet og **Landsforeningen af beskikkede advokater** kan ikke tilslutte sig forslaget om, at de nærmere regler, herunder længden af opbevaringsperioden, skal fastsættes ved bekendtgørelse. Rådet kan heller ikke tilslutte sig forslaget om, at der i bekendtgørelsesform kan fastsættes bestemmelse om bødestraf for overtrædelse af forskrifter, ligesom der kan fastsættes bestemmelse om at pålægge selskaber (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel. Bestemmelser af denne art bør efter Advokatrådets opfattelse vedtages i en lov.

Danske Dagblades Forening finder, at regler om registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik går ud over, hvad der kan accepteres som bemyndigelsesspørgsmål, og at reglerne bør udformes ved lov.

Digital Rights anfører, at etablering af sådanne overvågningssystemer som minimum bør ske efter demokratisk debat og ved beslutning i Folketinget. Et forslag til lagring af trafikdata bør som minimum fastlægge, hvilke data der skal gemmes og i hvilken periode.

Justitsministeriet kan tilslutte sig synspunktet om, at forpligtelsen til at logge trafikdata, herunder spørgsmålet om opbevaringsperioden, bør fastsættes i en lov. Den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 786, stk. 4, 1 pkt., er affattet i overensstemmelse hermed. Den nærmere tekniske udmøntning foreslås imidlertid fortsat at skulle ske administrativt. Som det fremgår af pkt. 3.1.3.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, taler både praktiske og lovtekniske forhold for en sådan fremgangsmåde.



Efter Justitsministeriets opfattelse er der ikke anledning til hverken lovtekniske eller retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved, at det i en lov bestemmes, at der i forbindelse med en nærmere administrativ regulering kan fastsættes regler om bødestraf for overtrædelse af den nærmere regulering.

3.2. Politiets praktiske muligheder for at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden

Generelt

Politidirektøren i København og Politifuldmægtigforeningen kan tilslutte sig de foreslåede ændringer. Det anføres, at det i stigende grad har vist sig vanskeligt at udnytte de eksisterende muligheder for indgreb i meddelelshemmeligheden, idet en række teleselskaber enten ikke har været i stand til at muliggøre en aflytning eller været i stand til at levere oplysninger om teletrafik. Politidirektøren anfører endvidere, at omkostningerne ved indhentelse af teleoplysninger er ganske væsentlige, og at det kan overvejes at forpligte udbyderne til at yde den nævnte bistand uden derved at opnå en økonomisk vinding.

Der findes i retsplejelovens § 786, stk. 4, der efter en vedtagelse af lovforslaget bliver til stk. 8, hjemmel til at fastsætte regler om økonomisk godtgørelse til selskaberne for udgifter i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden. Bemyndigelsen er indtil videre ikke udnyttet.

Det Danske Center for Menneskerettigheder bemærker, at der ved henvendelse fra politi til teleudbydere i efterforskningsmæssig henseende uundgåeligt vil skabes adgang for teleudbydere og deres personale til en række personlige oplysninger. Da sådanne oplysninger må anses for følsomme oplysninger, må der opstilles klare regler for håndteringen af disse oplysninger for at sikre foreneligheden med menneskerettens krav om privatlivs- og persondatabeskyttelse.

Som det fremgår af pkt. 3.2.1. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, kan der netop være behov for at fastsætte regler om, at teleselskaberne skal have personale, der er i stand til at behandle følsomme oplysninger sikkerhedsmæssigt forsvarligt.

IT-Sikkerhedsrådet anfører, at den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse ikke med sikkerhed hjemler, at der kan opstilles regler om sikkerhedsgodkendelse af personale. Det er i den forbindelse endvidere vigtigt at sikre, at alle personer, der har at gøre med håndteringen af politiets begæringer om aflytning mv., er sikkerhedsgodkendte. Ligeledes bør det udtrykkeligt fremgå af bemyndigelsesbestemmelsen, at der kan træffes bestemmelse om, at aflytningsfaciliteterne skal være til rådighed 24 timer i døgnet. Endelig bør det fremgå af bemærkningerne, at tekniske krav til logningen skal fremgå udtrykkeligt af bekendtgørelsesreguleringen.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

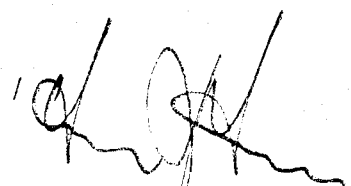
Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K.

Dato: 05 FEB. 2002
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2001-730-0466
Dok.: AKA20240
+ bilag

2002 FEB 9/2-02

Vedlagt fremsendes i 70 eksemplarer besvarelse af spørgsmål nr. 2 af 9. januar 2002 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.)(L 35 - bilag 4).


Lene Espersen


Lars Boy Larsen

Justitsministeriet er ikke enig, at den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse ikke giver hjemmel til, at der kan opstilles regler om sikkerhedsgodkendelse af personale. Bestemmelsen er – som den gældende bestemmelse i § 15, stk. 3, i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på teleområdet – bredt formuleret, og spørgsmålet om sikkerhedsgodkendelse af personale er udtrykkeligt nævnt i bemærkningerne til lovforslaget som et område af betydning for teleselskaberne praktiske bistand til politiet.

Telekommunikationsindustrien i Danmark (TI) kan støtte, at der indføres regler, der pålægger alle udbydere af Internet, ISDN og PSTN lige forpligtelser til at bistå politiet i praksis, herunder eksempelvis som nævnt i lovbemærkningerne til at stille et døgnbemandet kontaktpunkt til rådighed, til at anvende sikkerhedsgodkendt personale mv.

TI bemærker, at der i TI-regi i ca. 4 år har eksisteret en gruppe, der tager sig af problemstillinger vedrørende samarbejdet mellem politiet og teleselskaberne. I gruppen deltager repræsentanter for Rigspolitiet. Gruppen har løbende opsamlet erfaringsmateriale, som bør inddrages ved udformningen af reglerne.

TI og IT-Brancheforeningen finder, at ansvaret for at bistå politiet som udgangspunkt bør påhvile den udbyder, som har kundeforholdet. Den ansvarlige udbyder må dermed gennem sine aftaler med underleverandører sikre politiet adgang til at etablere aflytninger og indhente teleoplysninger mv. Udbyderen skal dog ikke være ansvarlig i de tilfælde, hvor underleverandøren ikke overholder gældende ret.

Cybercity A/S vurderer, at døgnbemanding eller tilkaldevagt døgnet rundt vil pålægge operatørerne en ikke uvæsentlig meromkostning. Bestemmelser om døgnbemanding mv. bør fastsættes efter dialog med branchen. Cybercity finder det betænkeligt, at uagtsomme overtrædelser af de fastsatte regler skal kunne straffes med bøde.

Den nærmere udformning af reglerne vil skulle ske i dialog med branchen. Der vil i den forbindelse blive lejlighed til at tage højde for disse mere teknisk betonedede kommentarer.

Det er et almindeligt strafferetligt princip, at både forsætlige og uagtsomme overtrædelser af særlovgivningen – og af administrative regler, der har hjemmel i særlovgivningen – er strafbare.

Politiets adgang til abonnentoplysninger

Københavns Politi og Politifuldmægtigforeningen anfører, at der i hastende sager har været problemer med udlevering af oplysninger om hemmelige og udeladte telefonnumre. Politidirek-

tøren finder, at forslagens bestemmelser om edition og om direkte adgang til forsyningspligtudbyderens landsdækkende nummeroplysningstjeneste vil kunne løse dette problem.

Politiforbundet i Danmark anbefaler, at der gives politiet en bedre og mere effektiv adgang til abonnentoplysninger ved en direkte adgang til forsyningspligtudbyderens landsdækkende nummeroplysningstjeneste, uden at der foreligger en kendelse eller beslutning om edition.

Datatilsynet bemærker, at den foreslåede adgang for politiet til abonnentoplysninger ikke giver anledning til databeskyttelsesretlige betænkeligheder.

Det Danske Center for Menneskerettigheder bemærker, at selv om de oplysninger, der er indeholdt i nummeroplysningsdatabasen, næppe kan karakteriseres som følsomme oplysninger, må det anses for tvivlsomt, om indhentelsen af abonnentoplysninger sammenholdt med den efterfølgende mulighed for at indhente oplysninger om tele- og datatrafik mellem telefonnumre kan foretages uden at gribe ind i den menneskeretlige privatlivsbeskyttelse. Centret foreslår derfor, at politiets adgang til nummeroplysningsdatabasen sker efter reglerne om edition.

Som anført under pkt. 3.2.3. vil der i praksis næppe forekomme tilfælde, hvor betingelserne for edition ikke er opfyldt med hensyn til oplysninger om navn og adresse på kunder til bestemte telefonnumre. Justitsministeriet finder ikke, at der på dette grundlag er anledning til at fastholde kravet om, at adgang til abonnentoplysninger sker efter reglerne om edition.

Telekommunikationsindustrien i Danmark (TI) anfører, at kunder i mobilnet og Internet i stigende omfang udnytter ordninger med forudbetalte kort eller lignende ordninger, hvor der alene sker en registrering af kunden baseret på dennes frivillige afgivelse af oplysningerne.

Justitsministeriet er opmærksom på, at der ved oprettelsen af visse former for teleabonnementer ikke stilles krav om identifikation af kunden. Justitsministeriet finder ikke grundlag for at foreslå ændringer på dette område. Selv om kunden ikke har pligt til at oplyse navn og adresse ved køb af et taletidskort til mobiltelefon, kan teleselskabet alligevel være i besiddelse af oplysningerne, eksempelvis af markedsføringsmæssige årsager. Det forekommer også, at politiet ad anden vej er bekendt med, hvem der benytter et bestemt taletidskort.

3.3. Gentagne ransagninger uden umiddelbar underretning (hemmelig ransagning)

Advokatrådet finder lovforslaget om adgang for politiet til at foretage gentagne ransagninger uden umiddelbar underretning betænkeligt, og finder ikke, at de af Justitsministeriet anførte betragtninger begrunder en ændring af retstilstanden, således som den er fastlagt ved Højesterets kendelse gengivet i UfR 1999 side 985. Hemmelig ransagning er et særdeles vidtgående tvangs-

f.eks. fordi den pågældende stat ikke respekterer grundlæggende demokratiske principper, herunder princippet om "fair trial", jf. CCPR art. 14 og den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 6. Endvidere peges der på, at de forbrydelser, der er omfattet af terrorfinansieringskonventionen, ikke er klart afgrænset, hvorfor Centret har retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Det bemærkes, at spørgsmålet i øvrigt må bedømmes forskelligt beroende på hvem, der begærer udleveringen.

Centret anfører endvidere, at der i udleveringsloven bør indføres en bestemmelse om, at udlevering ikke kan ske, hvis der er grund til at frygte, at den sigtedes krav om en retfærdig rettergang ikke kan opfyldes i den stat, der anmoder om udlevering.

Centret finder tillige, at der er anledning til at genoverveje, hvilken form for garanti, der skal være tilstrækkelig for, at udlevering fremover skal kunne finde sted til stater, der anvender dødsstraf. I den forbindelse peges der på, at der også kan være anledning til at kræve garantier med hensyn til afsoningsvilkår for de straffafsonere, der som et alternativ til dødsstraf, hensættes til (livsvarig) afsoning. Der henvises i den forbindelse til artikel 3 i menneskerettighedskonventionen, hvorefter ingen må underkastes tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. EMD 161 (Soering).

Den nye bestemmelse i § 5, stk. 3, indebærer, at udlevering ikke kan nægtes, når nægtelsen udelukkende begrundes med, at den forbrydelse, som udlevering angår, er en politisk forbrydelse. Som det er anført oven for, vil der fortsat være adgang til at afslå en anmodning om udlevering under henvisning til risiko for forfølgelse, af humanitære hensyn, utilstrækkeligt bevismæssigt grundlag etc.

indgreb, der må forudsætte rettens forudgående – eller såfremt øjemedet ville forspildes, umiddelbart efterfølgende – godkendelse.

At overlade det til politiets frie skøn, om der under en hemmelig ransagning er blevet indhentet og fundet de nødvendige og tilstrækkelige oplysninger, som gav grundlag for indgrebet, og som antages at være af afgørende betydning for efterforskningen, er efter Advokatrådets opfattelse ikke hensigtsmæssigt. Praktiske hensyn kan ikke tale imod, at politiet, efter en eventuel nyttesløs hemmelig ransagning, på ny, hvis politiet finder, at betingelserne for at gennemføre endnu en hemmelig ransagning er til stede, skal anmode om rettens kendelse. Det besvær, der for politiet er forbundet med at anmode om rettens kendelse, må antages at være helt ubetydeligt i forhold til indgrebets intensitet.

Advokatrådet finder det således betænkeligt, at Justitsministeriet anser den foreslåede fremgangsmåde som ubetænkelig. Rettens forudgående vurdering af, om der i den konkrete sag kan være behov for gentagne ransagninger, forekommer at være en vanskelig vurdering for retten at foretage på forhånd. En sådan vurdering af om efterfølgende hemmelig ransagning er begrundet, må efter Rådets opfattelse foretages på grundlag af det nu fremkomne efterforskningsmateriale og den udvikling, der pågår i efterforskningen, og kan ikke med saglighed foretages på forhånd.

Rettens legalitetskontrol med politiets tvangsindgreb er efter Advokatrådets opfattelse en meget væsentlig retssikkerhedsgaranti imod ulovlige tvangsindgreb. De tilfælde, hvor der ikke er konstateret efterforskningsrelevant materiale under den første ransagning, kan indikere, at mistankegrundlaget er afsvækket, eller at indikationsbetingelsen ikke længere begrundet indgrebet. Retten vil efter Rådets opfattelse ved lovforslagets gennemførelse blive afskåret fra at tage stilling her til.

Sammenfattende finder Advokatrådet, at denne del af lovforslaget savner begrundelse, og at forslaget ikke er begrundet eller nødvendiggjort af terrorhandlingen den 11. september 2001. Advokatrådet kan således ikke tilslutte sig denne del af lovforslaget.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater påpeger, at den udvidede adgang til at foretage hemmelige ransagninger, som foreslået i § 799, stk. 3, vil betyde, at domstolene med hensyn til et indgreb, der i sig selv rummer retsplejemæssige betænkeligheder, nu gives mulighed for at udstede blankochecks med hensyn til antallet af hemmelige ransagninger. Det vil sige, at domstolskontrollen svækkes. Bestemmelsen tager sigte på også andre forbrydelser end egentlig terror, uanset hvorledes dette indgreb defineres. Landsforeningen fremhæver, at man her som andre steder noterer sig, at lovudkastet under overskriften "bekæmpelse af terrorisme" søger at gennemføre en forrykkelse af balancen mellem statsmagten og borgerne. Landsforeningen har såle-

de sidste 2 år forud for en strafbar handling begået i denne stat, da den pågældende ved sit ophold i den anden stat har haft lejlighed til at gøre sig fortrolig med dennes samfundsforhold, mv.

I lovforslaget lægges der vægt på de abstrakte strafferammer. Det er Justitsministeriets opfattelse, at det vil være endog meget vanskeligt at vurdere på et meget tidligt stadie af efterforskningen – hvilket stadie efterforskningen ofte vil befinde sig på, når en anmodning om udlevering fremsættes – hvilken straf den pågældende på et senere tidspunkt eventuelt vil ifalde. Det bør endvidere bemærkes, at der i udleveringslovens nuværende affattelse lægges vægt på den abstrakte strafferamme i forbindelse med kriminalitetskravet, ligesom retsplejelovens bestemmelser om tvangsindgreb heller ikke opererer med den mulige forskyldte straf.

Det er fremhævet i bemærkningerne til lovforslaget, at der fortsat vil være adgang til at nægte udlevering af såvel danske statsborgere som andre personer, hvis der er fare for forfølgelse på grund af politiske forhold, eller hvis udleveringen er uforenelig med humanitære hensyn, jf. udleveringslovens § 6 og § 7. Det bør tillige fremhæves, at udlevering endvidere kan afslås, hvis sigtelsen eller dommen savner bevismæssigt grundlag, jf. den nugældende § 3, stk. 5, samt at udlevering kun kan ske på vilkår af, at dødsstraf ikke fuldbyrdes for den pågældende handling.

Som det fremgår af bemærkningerne til forslaget, bør der efter Justitsministeriets opfattelse ved udlevering af danske statsborgere til udlandet være mulighed for at stille vilkår om, at afsoning af en eventuelt idømt frihedsstraf mv. foregår i Danmark. Justitsministeriet vil derfor folkeretligt tage et forbehold om, at udlevering af en dansk statsborger til andre stater kan betinges af, at den pågældende overføres til Danmark til strafafsoning. Hermed sikres det, at Danmark i en konkret udleveringssag som et vilkår for udleveringen kan fastsætte, at den danske statsborger skal overføres til Danmark med henblik på straffuldbyrdelse.

4.2. Udlevering for politiske lovovertrædelser

Advokatrådet anfører, at det forekommer betænkeligt at give afkald på ikke at udlevere til strafforfølgning i udlandet, når der er tale om politiske lovovertrædelser eller politisk prægede lovovertrædelser. Det, som i et land bedømmes som en terrorhandling, kan udmærket tænkes i et andet land at blive bedømt som udtryk for en persons udøvelse af grundlæggende frihedsrettigheder, f.eks. retten til ytringsfrihed.

Det Danske Center for Menneskerettigheder finder, at forslaget til § 5, stk. 3, går videre end, hvad der er nødvendigt for at gennemføre FN's terrorfinansieringskonventions artikel 14, idet det er Centrets opfattelse, at bestemmelsen i konventionen efter sin ordlyd tager et vist forbehold, jf. udtrykket "alene". Det anføres, at ordlyden synes at forudsætte, at udlevering kan nægtes, hvis der af andre grunde kan være anledning til betænkelighed ved at udlevere til strafforfølgning,

des betænkeligheder ved den foreslåede udvidelse og finder ikke, at der overbevisende er argumenteret for behovet herfor.

Efter retsplejelovens § 799, stk. 2, jf. § 783, stk. 2 og 3, skal retten, når den træffer beslutning om ransagninger uden umiddelbar underretning (hemmelig ransagning), i kendelsen fastsætte et tidsrum på højst 4 uger, inden for hvilket indgrebet kan foretages. En kendelse om hemmelig ransagning kan efter gældende ret kun omfatte én enkelt ransagning inden for den i kendelsen anførte periode.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan politiet have et legitimt behov for at gennemføre flere hemmelige ransagninger i sager, hvor der er mistanke om, at der er eller vil blive begået meget alvorlig kriminalitet. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor en hemmelig ransagning efter en sending våben i første omgang ikke giver resultat, men hvor der fortsat er mistanke om, at våbnene vil blive leveret på stedet inden for kort tid.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 799, stk. 3, skal beslutning om gentagne hemmelige ransagninger træffes af retten ved kendelse. Retten skal i hvert enkelte tilfælde vurdere, hvorvidt der er tilstrækkelig begrundelse for at iværksætte gentagen hemmelig ransagning i medfør af den foreslåede bestemmelse. Retten skal efter den foreslåede bestemmelse i kendelsen fastsætte antallet af ransagninger, som politiet må foretage. Hvis særlige grunde taler derfor, kan retten bestemme, at der kan foretages et ubestemt antal ransagninger.

Det er herudover en betingelse, at gentagen hemmelig ransagning er af afgørende betydning for efterforskningen, og at efterforskningen angår en forsætlig overtrædelse af en af de i den foreslåede § 799, stk. 1, 1. pkt., nævnte meget alvorlige lovovertrædelser, som efter deres karakter bl.a. kan forekomme i forbindelse med egentlige terrorhandlinger. Det drejer sig f.eks. om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed, kvalificeret brandstiftelse, flykapring, drab mv.

Såfremt indgrebets øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes, kan politiet dog træffe beslutning om at foretage indgreb i form af gentagen hemmelig ransagning, men politiet skal da snarest muligt og senest inden 24 timer fra indgrebets iværksættelse forelægge sagen for retten, der afgør om indgrebet kan godkendes. Retten skal endvidere eventuelt tage stilling til, om indgrebet kan opretholdes og i bekræftende fald for hvilken periode, jf. herved retsplejelovens § 783, stk. 3.

På denne baggrund er det fortsat Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er knyttet væsentlige betænkeligheder til den foreslåede adgang for politiet til under de nævnte strenge betingelser at foretage gentagne hemmelige ransagninger.

retstilstand, der internationalt må anses for menneskeretligt uacceptabel. Endelig anføres det, at et krav om straffesøgning i Danmark ikke yder tilstrækkelig garanti imod sådanne forhold.

Lektor, lic.jur. Jørn Vestergaard anfører, at forslaget giver anledning til stor bekymring, da en sigtet risikerer at blive dårligere stillet i et fremmed land, hvor det på grund af sprogproblemer og (rets-)kulturelle forskelle kan medføre betydelige vanskeligheder at opstille et effektivt for-svar.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, er baggrunden for forslaget om ændring af udleveringsloven, at samfundets problemer i øget omfang bliver internationale og globale, og at kriminaliteten i stigende grad bliver grænseoverskridende og organiseret. Dette gælder såvel for terrorvirksomhed som for andre former for kriminalitet. Kriminalitetsbekæmpelsen og retsforfølgningen må derfor også være grænseoverskridende, hvilket i høj grad er blevet tydeliggjort efter terrorangrebene mod USA den 11. september 2001. En udvidet adgang til udlevering også af danske statsborgere skal ses i det lys, da det tillige efter Justitsministeriets opfattelse må erkendes, at der kan forekomme sager, hvor det kan være forbundet med store vanskeligheder under en straffesag i Danmark at føre bevis for lovovertrædelser begået i udlandet, når vidner eller andre beviser ikke befinder sig i Danmark.

En dansk statsborger, der udleveres til strafforfølgning i et andet land, kan komme i en situation, hvor han ikke taler dette lands sprog, kender retssystemet, mv. Disse problemer vil imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse blive formindsket derved, at den pågældende person får mulighed for i det andet land at lade sig repræsentere af en advokat, at der er mulighed for tolkebi-stand etc., efter de i dette land gældende regler. Det bør tillige bemærkes, at Danmark efter den nugældende bestemmelse i § 3 i udleveringsloven har mulighed for at udlevere (og har udlevere-t) andre personer end danske statsborgere til lande, hvor de udleverede personer ikke nødven-digvis er bekendt med sprog, kultur, mv.

Ved indsættelsen af en adgang til at udlevere danske statsborgere til strafforfølgning i udlandet, vil det i de tilfælde, hvor der ikke er tale om udlevering til en EU-medlemsstat for en handling, der efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 4 år, blive af afgørende betydning for afgørelsen, hvilken tilknytning den pågældende danske statsborger har til Danmark. Justitsmini-steriet har vurderet, at hvis den danske statsborger i de sidste 2 år forud for den strafbare handling har haft bopæl i den stat, hvortil udlevering ønskes, er tilknytningen til Danmark blevet for-mindsket, og tilknytningen til den stat, der anmoder om udlevering, er blevet større. Der er såle-des tale om et objektivi bopælskriterium, der vil blive tillagt den samme vægt ved alle anmodnin-ger om udlevering af danske statsborgere. Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at dette kriterium ikke er diskriminerende. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at strafferam-mekravet bør være lavere i de tilfælde, hvor en dansk statsborger har haft bopæl i en anden stat i

3.4. Dataaflæsning

Rigsadvokaten bemærker, at adgangen til dataaflæsning efter ordlyden af den foreslåede bestemmelse i § 791 b er begrænset til aflæsning af oplysninger i ikke offentligt tilgængelige informationssystemer.

Rigsadvokaten antager, at hensigten med denne begrænsning er, at det ikke skal være tilladt at foretage dataaflæsning af informationssystemer (computere), der er tilgængelige for offentligheden f.eks. på biblioteker eller i internetcaféer.

Rigsadvokaten påpeger, at det kan give anledning til tvivl, om det også skal være udelukket at foretage dataaflæsning af informationssystemer, der er tilgængelige for en større kreds af personer, f.eks. for alle de studerende på biblioteket på en læreranstalt, men ikke for andre. Hertil kommer, at det ifølge Rigsadvokaten i praksis er forekommet, at computere på sådanne steder er anvendt i forbindelse med kriminalitet.

På den baggrund er det Rigsadvokatens opfattelse, at det bør overvejes, om det er nødvendigt at begrænse adgangen til dataaflæsning til ikke offentligt tilgængelige informationssystemer. Hvis begrænsningen opretholdes, finder Rigsadvokaten, at bemærkningerne til lovforslaget bør suppleres med en nærmere beskrivelse af, i hvilke tilfælde et system anses for at være offentligt tilgængeligt.

Rigspolitichefen kan tilslutte sig Rigsadvokatens høringssvar.

Den foreslåede bestemmelse i § 791 b giver adgang for politiet til at foretage dataaflæsning i et informationssystem af oplysninger, der ikke er offentligt tilgængelige. Aflæsning af oplysninger som er offentligt tilgængelige, således at politiet har fri adgang hertil – f.eks. fordi oplysningerne er lagt ud på en offentligt tilgængelig hjemmeside på Internettet – udgør ikke i sig selv et straffeprocessuelt tvangsindgreb og er derfor ikke omfattet af reglen om dataaflæsning.

Det er ikke hensigten med bestemmelsen at afskære adgangen til dataaflæsning af informationssystemer, hvortil offentligheden har adgang. Såfremt betingelserne i øvrigt er opfyldt – herunder proportionalitetskravet i § 791 b, stk. 2 – kan der således også iværksættes dataaflæsning af computere mv., der er offentligt tilgængelige, f.eks. computere som er opstillet på læreranstalter, biblioteker eller i internetcaféer.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater anfører, at man – om end med betænkelighed – kan tiltræde Advokatrådets forslag. Det foreslås tillige, at det bør være et ufravigeligt krav, at den pågældende efter endelig dom straks kan blive udleveret til straffuldbyrdelse i Danmark, medmindre den pågældende udtrykkeligt samtykker i at afsone straffen i udlandet.

Det anføres endvidere, at det i tidligere høringssvar er blevet påpeget, at det tiltagende europæiske samarbejde ikke er ensbetydende med, at retsudviklingen i strafferet og -retspleje følges ad, eller er på niveau med, hvad der i Danmark anses for minimumskrav. Landsforeningen henviser herved til, at en række europæiske lande gentagne gange figurerer på retslisterne ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol med sager om overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 ("fair trial") og artikel 3 (tortur og umenneskelig behandling).

Det Danske Center for Menneskerettigheder anfører, at forslaget til ændring af reglerne om udlevering ikke kan begrundes med henvisning til de internationale forpligtelser til terrorbekæmpelse, og at det derfor er misvisende, når Justitsministeriet i bemærkningerne til forslaget insisterer på, at det retter sig mod alvorlige forbrydelser, og at sigtet er at opfylde de internationale forpligtelser.

Centret anfører endvidere, at forslaget introducerer en "gradbøjning" af statsborgerskabsbegrebet, som efter Centrets opfattelse i værste fald kan indbyde til afgørelser, der er diskriminerende med hensyn til etnisk herkomst, idet det af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at der i en skønsmæssig vurdering af, om der skal ske udlevering, kan lægges vægt på, om den pågældende har en mere begrænset tilknytning til Danmark. Der henvises i den forbindelse til artikel 5, stk. 2, i den europæiske konvention om statsborgerskab, hvorefter staterne "shall be guided by the principle of non-discrimination between its nationals, whether they are nationals by birth or have acquired its nationality subsequently".

Det er tillige Centrets opfattelse, at kravet om overførsel til strafafsoning i Danmark bør være ubetinget grundet de betydelige forskelle, der eksisterer både hvad angår strafferammer, strafudmåling og afsoningsvilkår. Det anføres, at dette samtidig vil beskytte mod den mulige diskrimination af (ny)danske statsborgere.

Dansk Retspolitisk Forening finder det vigtigt, at Danmark fastholder sine hidtidige begrænsninger med hensyn til udlevering af egne statsborgere til strafforfølgning i andre lande. Foreningen udtrykker betænkeligheder ved udlevering til nationer, hvis retssystemer der fortsat efter foreningens opfattelse er grund til at være skeptisk overfor. Endvidere anføres det, at risikoen for idømmelse af dødsstraf har vist sig ikke at stemme med almindelige retsprincipper om lighed for loven, ligesom det anføres, at amerikansk retspraksis og straffuldbyrdelsespraksis antyder en

På baggrund af de indkomne hørings svar har Justitsministeriet foretaget en sproglig præcisering af den foreslåede bestemmelse i § 791 b og af lovforslagets bemærkninger om dataaflysning.

Foreningen af Politimestre i Danmark foreslår, at det i bemærkningerne til § 791 b, stk. 3, præciseres, at formuleringen af bestemmelsens 2. pkt. ikke udelukker, at der afsiges kendelse angående indgreb i elektroniske postkasser i systemer, som den pågældende i øvrigt ikke har rådighed over.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 791 b stk., 1, nr. 1, er det for det første en betingelse for dataaflysning, at der er bestemte grunde til at antage, at et informationssystem anvendes af en mistænkt i forbindelse med planlagt eller begået kriminalitet som nævnt i nr. 3, og for det andet, at det pågældende informationssystem benyttes i forbindelse med udførelsen af denne kriminalitet.

Det fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger vedrørende bestemmelsen, at det er uden betydning, hvem informationssystemet tilhører, og at indgrebet f.eks. vil kunne rettes mod en privat computer, der tilhører en anden end den mistænkte, eller en mistænks computer på arbejdspladsen, uanset om computeren også benyttes af andre. Det er således ikke afgørende for adgangen til at iværksætte dataaflysning, at den mistænkte har rådighed over den pågældende computer mv., når blot der er bestemte grunde til at antage, at den mistænkte anvender computeren i forbindelse med den i bestemmelsen nævnte meget alvorlige kriminalitet.

Hvis der i øvrigt opstår behov for at foretage undersøgelse af elektroniske medier i sager, hvor betingelserne for dataaflysning ikke er opfyldt – f.eks. fordi indgrebet retter sig mod et informationssystem, som ikke kan antages at blive anvendt af den mistænkte i forbindelse med kriminaliteten –, må undersøgelsen efter omstændighederne gennemføres efter retsplejelovens regler om andre strafprocessuelle tvangsindgreb – f.eks. retsplejelovens § 795 om ransagning hos personer, der ikke er mistænkt.

Politidirektøren i København kan i det hele tilslutte sig de foreslåede ændringer af retsplejeloven. For så vidt angår forslaget til ændring af § 791 b, bemærker politidirektøren, at det ikke bør føre til indskrænkning i politiets efterforskningsmuligheder, at kommunikation eller lagring af oplysninger i dag i vid udstrækning sker ved hjælp af computere.

Politifuldmægtigforeningen bemærker indledningsvis, at foreningen anser de foreslåede ændringer af retsplejeloven for særdeles velbegrundede.

udlevering bør forudsætte, at strafudmåling i den strafforfølgende medlemsstat ikke afviger væsentligt fra dansk praksis.

Politifuldmægtigforeningen anfører, at man ud fra et humanitært synspunkt er meget betænkelig ved forslaget. Der peges på, at det i alvorligere sager ofte vil være en langvarig strafferetlig undersøgelse, hvilket vil medføre, at den udleverede gennem lang tid fuldstændigt eller i betydelig grad fratages muligheden for kontakt med familie og venner under varetægtsopholdet i udlandet. Manglende sprogkundskaber vil tillige efter Politifuldmægtigforeningens opfattelse medvirke til, at den udleverede bliver isoleret under varetægtsopholdet i udlandet, og manglende indsigt i et fremmed retssystem vil udgøre en betydelig psykisk belastning.

Politifuldmægtigforeningen foreslår, at der bør skabes mulighed for, at den, der begæres udleveret, får mulighed for at tilbringe varetægtsophold i Danmark i de perioder, hvor den pågældendes ophold i udlandet ikke er nødvendig for undersøgelserne i sagen.

Advokatrådet anfører, at der ikke i lovforslaget er den fornødne sammenhæng mellem de citerede bemærkninger og lovudkastet, idet der med lovforslaget åbnes mulighed for udlevering af danske statsborgere til strafforfølgning i andre lande, også hvor der er tale om mindre alvorlige lovovertrædelser. Det anføres, at der således er mulighed for efter lovforslaget at udlevere en dansk statsborger til et andet EU-land i tilfælde, hvor den pågældende ikke har nogen særlig tilknytning til det pågældende land og, hvor den pågældende eksempelvis er sigtet for checkfalsk vedrørende et beløb på 500 kr. Dette skyldes ifølge Advokatrådet, at strafferammen og ikke den konkret forskyldte straf tillægges vægt i lovforslaget.

Endvidere anfører Advokatrådet, at der efter lovforslaget for så vidt angår danske statsborgere, der i de sidste 2 år forud for den strafbare handling har haft bopæl i den stat, hvortil udlevering ønskes, kan ske udlevering for banale straffelovsovertrædelser – også selv om der er gået nogen tid, efter at den, der ønskes udleveret, har forladt denne stat og bosat sig i Danmark.

Advokatrådet er tillige af den opfattelse, at der for så vidt angår udlevering til andre lande end EU-lande ikke med strafferammekravet er nogen væsentlig begrænsning, idet strafferammen vil være opfyldt for en stor del af de lovovertrædelser, der er omfattet af den danske straffelov.

Advokatrådet finder derfor, at ordningen, der er meget vidtgående, er betænkelig. Advokatrådet foreslår, at der i stedet for abstrakte strafferammer lægges vægt på den konkret forskyldte straf bedømt efter dansk ret. Afsluttende anfører Advokatrådet, at der ikke er sikkerhed for, at alle lande lever op til de retssikkerhedsgarantier, der er gældende efter dansk ret.

Foreningen hilser forslaget om adgang til dataaflæsning i § 791 b velkomment, idet det forhold at kommunikation eller lagring af oplysninger i vid udstrækning sker ved hjælp af en computer efter foreningens opfattelse ikke bør medføre en indskrænkning i politiets efterforskningsmuligheder.

Advokatrådet er betænkelig ved gennemførelse af den del af lovforslaget, som vedrører dataaflæsning. Lovforslaget er – selv under hensyntagen til det særlige kriminalitetskrav – udtryk for et særdeles vidtgående indgreb navnlig som følge af indgrebets fremadrettede karakter. Dette selv om indikationsbetingelsen er, at indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen.

Advokatrådet anbefaler derfor, at indikationsbetingelsen skærpes til f.eks. "at andre efterforskningsskridt ikke vil være egnet til at sikre bevis i sagen", hvilken indikationsbestemmelse kendes fra § 754 a. Endvidere anbefaler Advokatrådet, at mistankekravet i nr. 1 skærpes, således at der skal "foreligge en særlig bestyrket mistanke".

Baggrunden for Advokatrådets anbefalinger er indgrebets fremadrettede karakter, og at indgrebet, uanset at dette retter sig mod en bestemt computer, efter sin egenskab vil omfatte kommunikation mellem en lang række ubestemte personer, som ikke er mistænkte, og hvis helt lovlige kommunikation via den pågældende computer vil blive genstand for politiets dataaflæsning. Advokatrådet finder ikke, at begrænsning i indgrebets anvendelse som følge af det foreslåede kriminalitetskrav i sig selv medfører en tilstrækkelig beskyttelse af ikke-mistænktes kommunikation med den pågældende computer.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater har oplyst, at foreningen deler Advokatrådets betænkeligheder vedrørende den foreslåede bestemmelse i § 791 b om dataaflæsning.

Den foreslåede bestemmelse i § 791 b om dataaflæsning er udformet med udgangspunkt i navnlig de regler, som i dag gælder for indgreb i meddelelshemmeligheden (§ 781, stk. 1) og for hemmelig ransagning (§ 799, stk. 1).

På samme måde som for disse indgreb foreslås det således som betingelse for iværksættelse af dataaflæsning, at indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen, og at der er bestemte grunde til at antage, at et informationssystem anvendes af en mistænkt i forbindelse med planlagt eller begået kriminalitet. Hertil kommer, at det foreslås som betingelse for dataaflæsning, at efterforskningen vedrører en af de i bestemmelsen opregnede meget alvorlige lovovertrædelser, som efter sin karakter bl.a. kan finde sted i forbindelse med egentlige terrorhandlinger – f.eks. forbrydelser mod statens selvstændig og sikkerhed, kvalificeret brandstiftelse, flykapring, drab mv.

Hertil kommer, at edition i praksis navnlig må antages at blive anvendt i forhold til samarbejdsvillige tredjemænd.

På denne baggrund – og når der som foreslået sikres den, som indgrebet angår, mulighed for hurtigt af få forelagt spørgsmålet om godkendelse af indgrebet for retten, og rettens afgørelse i så fald træffes under de samme processuelle garantier som ved den forudgående forelæggelse for retten – finder Justitsministeriet det fortsat ubetænkeligt at give politiet en foreløbig kompetence til at træffe beslutning om edition, hvis indgrebets øjemed ville forspildes ved at afvente retskendelse.

IT-Sikkerhedsrådet bemærker, at der kan være et behov for at sikre, at der i tilfælde, hvor politiet har benyttet sig af adgangen til at pålægge edition i tilfælde af "periculum in mora" rent faktisk indhentes den fornødne retskendelse i lighed med de sikkerhedsrutiner, som Rigspolitiet har fastsat i forbindelse med etablering af aflytning uden forudgående retskendelse.

Justitsministeriet finder ikke, at indgreb i form af edition uden forudgående retskendelse er af en sådan karakter, at der er grundlag for fastsættelse af særlige kontrolforanstaltninger. Det bemærkes i denne forbindelse, at den overordnede anklagemyndigheds almindelige tilsynsforpligtelse naturligvis også omfatter dette område.

4. Ændringerne i udleveringsloven

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenten for Københavns Byret, præsidenterne for retten i Århus, Ålborg og Odense, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet i Danmark, Dansk Industri, Dansk Elektronik, IT-Brancheforeningen, IT-Sikkerhedsrådet, Telekommunikationsindustrien i Danmark, Multi Medie Foreningen, Realkreditrådet, Finansrådet, Finansforbundet, Orange A/S, Danske Dagblades Forening, Dansk Journalistforbund, Cybercity og Digital Rights har ingen bemærkninger til den del af lovforslaget, der vedrører ændringer i udleveringsloven.

4.1 Udlevering af danske statsborgere

Politidirektøren i København anfører, at der med forslaget sker et brud med grundlæggende danske retsprincipper, og at en endelig stillingtagen må afhænge af, om udkast til rammeafgørelse om den europæiske arrestordre vedtages. Det bemærkes dog, at der ikke er tilstrækkelig mulighed for at vurdere strafudmålingspraksis i de øvrige medlemsstater i EU. Det anføres derfor, at

Justitsministeriet finder ikke, at dataaflæsning adskiller sig så væsentligt fra indgreb i meddelelseshemmeligheden – f.eks. telefon- og rumaflytning – eller fra indgreb i form af hemmelig ransagning, at der er grundlag for at fravige de almindelige betingelser for sådanne indgreb.

Datatilsynet bemærker, at den pågældende form for dataaflæsning vil kunne indebære indsamling af oplysninger om personer, der ikke er aktuelle i forbindelse med politiets efterforskning. Datatilsynet finder, at en sådan skjult dataindsamling uden de berørte personers vidende vil indebære en vidtgående indgriben i privatlivets fred. Tilvejebringelse af regler herom bør kun ske, hvis vægtige samfundsmæssige hensyn taler derfor. Datatilsynet bemærker endvidere, at personoplysninger, som er tilvejebragt gennem strafprocessuelle tvangsindgreb, skal behandles i overensstemmelse med reglerne i persondataloven, hvis oplysningerne behandles ved hjælp af elektronisk databehandling eller indgår i et manuelt register.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at der med det i § 791 b foreslåede kriminalitetskrav er taget højde for de af Datatilsynet anførte betænkeligheder. Efter bestemmelsen er der således alene adgang for politiet til at iværksætte dataaflæsning af informationssystemer i sager om de i § 791 b, stk. 1, nr. 3, nævnte meget alvorlige lovovertrædelser, som efter deres karakter bl.a. kan forekomme i forbindelse med egentlige terrorhandlinger.

IT-Sikkerhedsrådet bemærker, at den foreslåede adgang til dataaflæsning vil sætte politiet i besiddelse af en række oplysninger, som politiet ikke kan få adgang til i dag. Eksempelvis kan en persons bankkonti og diverse passwords nu komme i politiets varetægt. Det er derfor nødvendigt, at der etableres diverse kontrolmekanismer, der i højere grad end de nuværende giver mulighed for indseende med den anvendelse, politiet gør af de således indsamlede oplysninger.

Der henvises til bemærkningerne ovenfor vedrørende Datatilsynets høringssvar. Oplysninger, som politiet tilvejebringer gennem indgreb i form af dataaflæsning, vil i øvrigt være omfattet af de almindelige regler i lov om behandling af personoplysninger.

Telekommunikationsindustrien i Danmark (TI) noterer sig, at der indføres hjemmel til såkaldt "dataaflæsning", og bemærker i den forbindelse, at udbydere af telenet eller teletjenester efter forslaget og de dertil knyttede bemærkninger må antages ikke at skulle medvirke ved gennemførelsen af sådanne indgreb.

Den foreslåede bestemmelse om dataaflæsning forudsætter ikke medvirken af udbydere af telenet eller teletjenester. Dette følger allerede af, at der ikke i den foreslåede bestemmelse i § 791 b henvises til retsplejelovens § 786, stk. 1, om bistand fra udbydere af telenet mv. til politiet ved gennemførelse af indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Advokatrådet finder derfor, at bestemmelsen er for vidtgående. Navnlig i henseende til, at edition overfor ikke-mistænkte er at sidestille med at pålægge ikke-mistænkte at udlevere oplysninger, som de i øvrigt ikke ville være forpligtet til at afgive forklaring om til politiet, jf. § 750, 1. pkt. Det er efter Advokatrådets opfattelse væsentligt at fastholde, at ingen har pligt til at udtale sig til politiet, og at det er retten, der kan pålægge vidner at afgive forklaring, eller at forevise eller udlevere genstande, der kan tjene som bevis.

Det af Justitsministeriet påpegede problem bør efter Advokatrådets opfattelse søges løst ved andet lovgivningsmæssigt initiativ, f.eks. således at det udtrykkeligt angives, hvilke oplysninger af den pågældende art politiet kan kræve udleveret.

Advokatrådet kan således ikke anbefale denne del af lovforslaget i sin nuværende form.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater fremhæver, at den foreslåede bestemmelse i § 806, stk. 3, 1. pkt., er udformet generelt og efter Landsforeningens opfattelse for vidtgående. Edition overfor ikke-mistænkte vil svare til at pålægge disse en vidnepligt overfor politiet, som ikke eksisterer for øjeblikket. Hertil kommer, at man kan befrygte den foreslåede bestemmelse anvendt grænsesøgende, således at man netop ikke fra politiets side vil afvente rettens kendelse, hvis indgrebet er rettet mod en personkreds, der er omfattet af tavshedspligt, vidneudelukkelse eller vidnefritagelse.

Landsforeningen kan således ikke anbefale bestemmelsen i dens foreslåede form.

Dansk Industri og ITEK finder, at det ud fra almindelige retssikkerhedshensyn er betænkeligt at give politiet adgang til edition uden forudgående dommerkendelse, medmindre der foreligger helt ekstraordinære omstændigheder. Forudgående dommerkendelse er en forudsætning for at sikre følsomme virksomhedsdata og er vigtig for tele- og internetselskaberne i forhold til at kunne betrygge deres kunders brug af elektroniske kommunikationsformer.

Den foreslåede bestemmelse i § 806, stk. 3, giver politiet adgang til at træffe beslutning om pålæg om edition, hvis indgrebets øjemed ville forspildes ved at afvente retskendelse ("periculum in mora"). Bestemmelsen er i overensstemmelse med, hvad der allerede gælder for en række andre og mere alvorlige straffeprocessuelle tvangsindgreb, f.eks. indgreb i meddelelseshemmeligheden, ransagning og beslaglæggelse.

Når der i dag opstår behov for, at politiet i forbindelse med efterforskningen af en straffesag øjeblikkeligt bringer sig i besiddelse af bestemte dokumenter eller lignende, og retskendelse derfor ikke kan afventes, vil dette således i stedet ske i form af de langt mere indgribende tvangsindgreb, ransagning og beslaglæggelse.

Danske Dagblades Forening bemærker, at foreningen opfatter begrebet "Aflæsning af oplysninger i et ikke offentligt tilgængeligt informationssystem" således, at det ikke omfatter massemediernes informationsdatabaser.

Foreningen bemærker endvidere, at det var ønskeligt, om det kunne defineres nærmere, hvornår dataaflæsning i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 791 b, stk. 2, må antages at være et uforholdsmæssigt indgreb.

Det er foreningens opfattelse, at der bør anlægges en meget restriktiv fortolkning af bestemmelsen om dataaflæsning, idet der er tale om et nyt indgreb, som borgerne bør kunne føle sig sikre imod. Foreningen finder desuden, at dataaflæsning ikke bør kunne gennemføres uden forudgående retskendelse.

Foreningen finder yderligere, at det bør fremgå eksplicit af den foreslåede bestemmelse, at underretning om indgreb, der måtte vedrøre kommunikationsnumre tilhørende pressen, ikke blot skal gives den, der har rådighed over det informationssystem, der har været aflæst, men også den pågældende medievirksomhed.

Foreningen understreger, at den lægger meget vægt på, at overvågning kun tages i anvendelse, hvor det er absolut nødvendigt, og at pressen friholdes efter de fremførte synspunkter.

Dansk Journalistforbund tilslutter sig de bemærkninger, som er fremført af Danske Dagblades Forening. Forbundet gør desuden opmærksom på behovet for, at der i de relevante bestemmelser i retsplejelovens kapitel 71 (bl.a. den foreslåede § 791 b) sker en henvisning til principperne i retsplejelovens § 172 om kildebeskyttelse, især således at det fremgår af disse bestemmelser, at hensynet til opklaringen klart skal overstige massemediernes behov for at kunne beskytte deres kilder, hvis hensynet til kildebeskyttelsen skal kunne tilsidesættes, jf. herved § 172, stk. 5. Efter forbundets opfattelse gør der sig således de samme hensyn gældende, som de hensyn der har ført til henvisningerne til § 172 i retsplejelovens regler om ransagning, beslaglæggelse og edition.

Journalistforbundet gør i den forbindelse opmærksom på, at forbundet er klar over, at retsplejelovens § 781 begrænser anvendelsen af bestemmelserne om indgreb i meddelelshemmeligheden til lovovertrædelser som kan straffes med fængsel i 6 år og derover, hvorfor en henvisning til retsplejelovens § 172 alene er relevant for så vidt angår afvejningen i § 172, stk. 5. Forbundet er endvidere opmærksom på den generelle proportionalitetsbestemmelse i § 782. Efter forbundets opfattelse er det dog alligevel væsentligt som supplement til disse bestemmelser, at det udtrykkeligt fremgår, at personer omfattet af § 172 skal høres, og at der sker en henvisning til § 172, stk. 5 eller denne bestemmelses principper.

Politifuldmagtigforeningen henstiller desuden i lighed med Politidirektøren i København, at det i forbindelse med ændringen af reglerne om edition overvejes at ændre reglerne om indgreb i meddelelseshemmeligheden, således at retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 3, kommer til at omfatte både fremadrettede og bagudrettede teleoplysninger, og således at betingelserne for indgrebet alene reguleres af retsplejelovens § 781.

Domstolene stiller i dag krav om, at både de materielle betingelser for indgreb i meddelelseshemmeligheden og de proceduremæssige krav til edition (høring af den, som indgrebet retter sig imod) skal være opfyldt, før der kan afsiges kendelse vedrørende lagrede (historiske) teleoplysninger.

Justitsministeriet overvejede nærmere reglerne om teleoplysning i forbindelse med et lovforslag om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Hæleri og anden efterfølgende medvirken samt IT-efterforskning) (L 194 af 21. marts 2001, jf. nu lov nr. 465 af 7. juni 2001). Lovforslaget byggede på to delbetænkninger fra Justitsministeriets udvalg om økonomisk kriminalitet og datakriminalitet ("Brydensholt-udvalget"). Et mindretal i udvalget fandt, at det ved teleoplysninger, der allerede lagres i anden sammenhæng (historiske teleoplysninger), bør være en tilstrækkelig garanti, at der af retten afsiges kendelse om edition.

Et flertal i udvalget fandt derimod ikke anledning til at foreslå ændringer af retsplejelovens regler om indgreb i meddelelseshemmeligheden i form af teleoplysning. Efter flertallets opfattelse var reglerne udtryk for en afvejning af på den ene side hensynet til en effektiv kriminalitetsbekæmpelse og på den anden side hensynet til borgernes privatliv.

Justitsministeriet fandt af de af udvalgets flertal anførte grunde ikke anledning til på dette punkt at foreslå ændringer af retsplejelovens regler.

Justitsministeriet finder ikke, at de anførte praktiske vanskeligheder kan føre til en ændret vurdering heraf.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.3.1.-4.3.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget samt til s. 73-78 og s. 103-108 i betænkning 1377/1999 om børnepornografi og IT-efterforskning.

Advokatrådet udtrykker forståelse for, at politiets adgang til at gøre sig bekendt med flypassagerlister kan være afgørende, og at øjemedet vil kunne forspildes, såfremt der skal afventes retskendelse. På den anden side er lovforslaget på dette punkt udformet generelt, hvilket indebærer, at politiet i alle de tilfælde, hvor edition kan komme på tale og øjemedet vil forspildes, vil kunne kræve oplysningerne.

Dataaflæsning efter den foreslåede bestemmelse i § 791 b vil normalt ske med udgangspunkt i en terminal (computer), som må antages at blive anvendt af den mistænkte i forbindelse med en af de i bestemmelsen nævnte meget alvorlige lovovertrædelser. Det er på den anden side ikke udelukket, at dataaflæsning efter den foreslåede bestemmelse kan omfatte data indeholdt i en database. I så henseende er massemediernes databaser ikke særligt undtaget fra adgangen til dataaflæsning.

I § 791 b, stk. 2, foreslås, at den proportionalitetsgrundsætning, som antages at gælde ved alle strafprocessuelle tvangsindgreb, lovfæstes også for dataaflæsning. Bestemmelsen er udtryk for en retlig standard og er formuleret i overensstemmelse med de tilsvarende bestemmelser vedrørende f.eks. indgreb i meddelelshemmeligheden (§ 782, stk. 2), observation (§ 791 a, stk. 5) og ransagning (§ 797, stk. 1).

Ved afvejningen af hvorvidt dataaflæsning udgør et uforholdsmæssigt indgreb i henhold til proportionalitetsbestemmelsen i § 791, stk. 2, kan der ved indgreb over for medarbejdere ved medierne også lægges vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden. Afgørelsen af om dataaflæsning udgør et uforholdsmæssigt indgreb, må afgøres af domstolene på baggrund af en konkret vurdering i den enkelte sag.

Justitsministeriet finder ikke grundlag for i den foreslåede bestemmelse i § 791 b om dataaflæsning eller i reglerne om indgreb i meddelelshemmeligheden at indsætte en henvisning til reglen i retsplejelovens § 172 om vidnefritagelse af hensyn til mediernes kildebeskyttelse. Det er i den forbindelse afgørende for Justitsministeriet, at der ikke ved dataaflæsning eller telefonaflæsning mv. som ved indgreb i form af ransagning, hvor politiet fysisk kommer til stede, er mulighed for at frasortere meddelelser eller lignende, som indeholder oplysninger om forhold, som de pågældende efter § 172 er fritaget for at afgive forklaring om som vidne i retten. Noget andet er, at det efter Justitsministeriets opfattelse må anses for udelukket at etablere en dataaflæsning, en telefonaflæsning eller et andet indgreb i meddelelshemmeligheden over for en journalist med det sigte at skaffe oplysning om forhold, som den pågældende efter bestemmelserne i retsplejelovens § 172 er fritaget for at afgive vidneforklaring om.

Den foreslåede bestemmelse i § 791 b, stk. 4, om efterfølgende underretning om et foretaget indgreb i form af dataaflæsning er udformet med udgangspunkt i de gældende regler om efterfølgende underretning om indgreb i meddelelshemmeligheden, jf. herved § 788. Efter § 791 b, stk. 4, skal underretning således gives til den, der har rådighed over det informationssystem, der har været dataaflæst. Justitsministeriet finder ikke anledning til at foreslå en særlig regel om efterfølgende underretning om dataaflæsning i sager, hvor indgrebet har rettet sig imod et informationssystem, der tilhører en medievirksomhed.

Digital Rights anfører, at dataaflæsning kan være et fornuftigt efterforskningsmiddel, og tilslutter sig, at det anvendes på baggrund af en retskendelse. Det er imidlertid samtidig et meget alvorligt indgreb i borgernes privatliv, hvorfor det alene, som foreslået, bør anvendes i forbindelse med meget alvorlige forbrydelser.

3.5. Edition

Politidirektøren i København bemærker med hensyn til forslaget om adgang til edition uden forudgående retskendelse i tilfælde af "periculum in mora" (dvs. hvor indgrebets øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes), at Københavns Politi har haft problemer navnlig i relation til udlevering af historiske teleoplysninger, hvor både betingelserne for indhentelse af teleoplysninger og edition skal være opfyldt. Denne situation har medført, at det på "periculum in mora"-grundlag har været muligt at få fremadrettede teleoplysninger, men ikke bagudrettede, før rettens kendelse herom forelå.

Det har endvidere i hastende sager været problematisk at få udleveret hemmelige eller udeladte telefonnumre, hvorfor Københavns Politi i nogle tilfælde har været henvist til at benytte ransagningsreglerne for at formå teleselskaberne til at udlevere oplysninger, hvilket herefter er sket frivilligt. De foreslåede regler om edition og om direkte adgang til forsyningspligtudbydernes landsdækkende nummeroplysningstjeneste vil kunne løse dette problem.

Politidirektøren påpeger desuden, at det i forbindelse med forslaget til ændring af editionsreglerne kan overvejes at ændre reglerne om indgreb i meddelelshemmeligheden, således at retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 3, kommer til at omfatte både fremadrettede og bagudrettede teleoplysninger, og således at betingelserne for indgrebet alene reguleres af retsplejelovens § 781 og ikke også reglerne om edition i § 806, idet det stærkt stigende antal teleudbydere medfører, at det er forbundet med endog meget betydelige vanskeligheder at få gennemført de forudgående høringer, som retsplejelovens § 806, stk. 6, foreskriver.

Politifuldmægtigforeningen bemærker ligesom Politidirektøren i København, at flere politikredse har haft problemer navnlig i relation til udlevering af historiske teleoplysninger, hvor både betingelserne for indhentelse af teleoplysning og edition skal være opfyldt. Denne situation har ifølge foreningen afstedkommet, at man nok på "periculum in mora"-grundlag har kunnet få fremadrettede teleoplysninger, men ikke bagudrettede før der forelå retskendelse. Der har endvidere været problemer i hastende sager med udlevering af oplysninger om hemmelige eller udeladte telefonnumre.