



Justitsministeriet
Lovafdelingen

Retsudvalget (2. samling)
(L. 35 - bilag 3)
(Offentligt)

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K.

Dato: 14 DEC. 2001
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2001-730-0466
Dok.: RBL20318
+ bilag

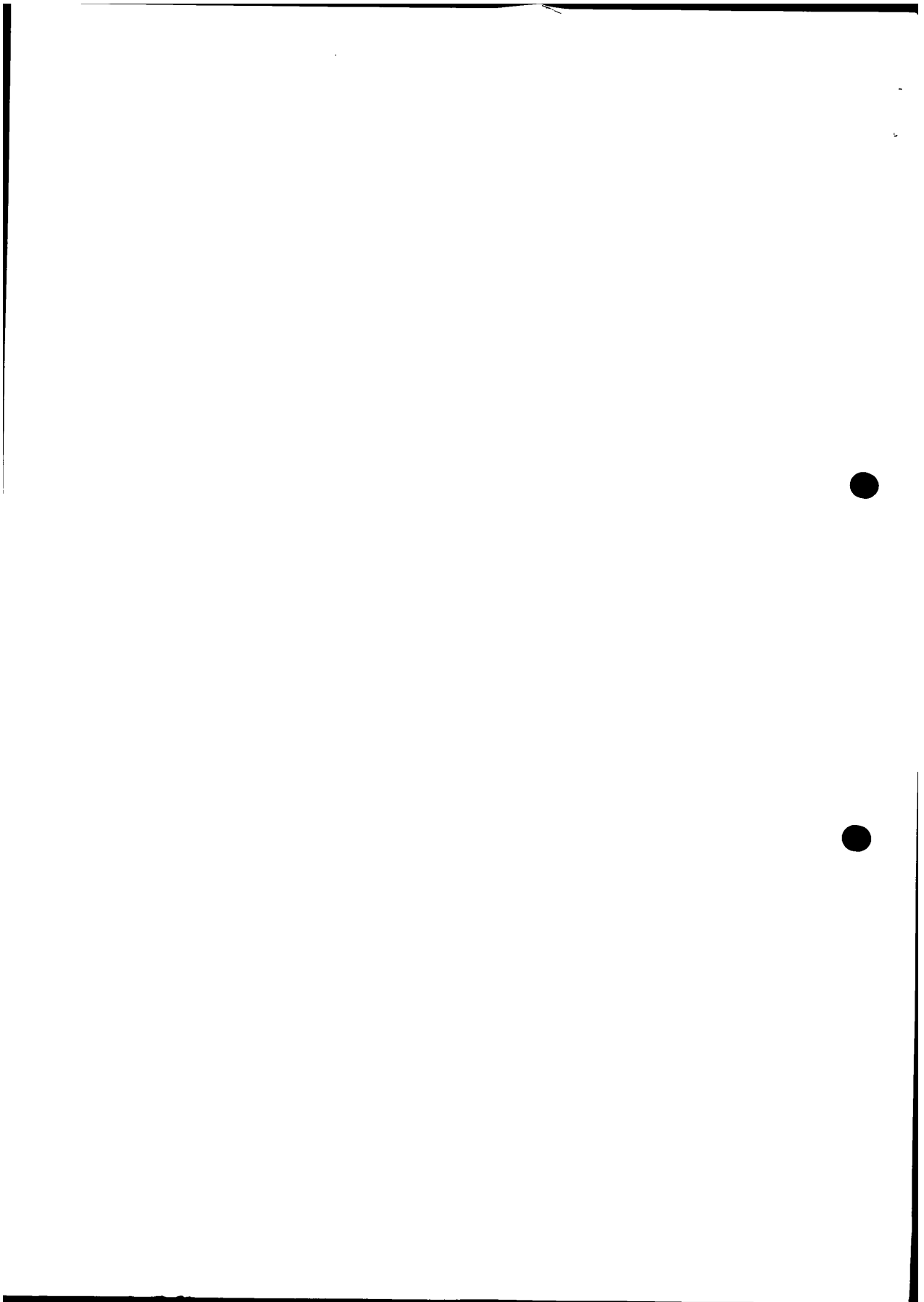
14/12-01

Vedlagt fremsendes i 70 eksemplarer til brug for behandlingen af lovforslag nr. L 35 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.) de af Justitsministeriet modtagne høringssvar vedrørende lovforslaget.

Justitsministeriet vil snarest sende en kommenteret oversigt over høringssvarene.


Lene Espersen


Lars Boy



Akt.nr.

46

PRÆSIDENTEN FOR ØSTRE LANDSRET



Jmt. MUI
22 NOV. 2001

Den 21. november 2001
J.nr. ØL 40A-44/2001

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

[Handwritten signature]
→ ACU

Justitsministeriet har ved skrivelse af 30. oktober 2001 (j. nr. 2001-730-0466) anmodet om en udtalelse om udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, udleveringsloven m.v. (Bekæmpelse af terrorisme).

Efter at sagen har været behandlet på et plenarmøde for landsrettens dommere den 20. november 2001, skal jeg udtale følgende:

Udkastet er udarbejdet ud fra ønsket om fra dansk side at deltage i den internationale indsats mod terrorisme og herunder i dansk ret at gennemføre de ændringer, der er nødvendige for, at Danmark kan efterleve FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme og FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt en kommende EU-rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme, der søges vedtaget i begyndelsen af december 2001. Landsretten har forståelse for, at der med denne baggrund er fastsat en yderst kort frist for landsrettens besvarelse af høringen over det meget omfattende lovforslag.

Efter den gennemgang af lovudkastet, som det herefter har været muligt at foretage, giver lovudkastet ikke landsretten anledning til bemærkninger.

Justitsministeriets opmærksomhed henledes dog på, at lovudkastets § 114, stk. 2, - i modsætning til udkastet til Rådets rammeafgørelse - ikke indeholder en passus om, at truslerne skal fremsættes med samme forsæt som nævnt i § 114, stk. 1.

Domstolsstyrelsen modtager kopi af denne skrivelse.

[Handwritten signature]
Ziegler

Justitsministeriets
Lovafdeling

23 1-01
1A 2001-730-466

Vestre Landsret
Præsidenten

Justitsministeriet
Lovafdelingen

2001 NR. 17

Akt. nr. 2



Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.
Fax 33933510

J.nr. 2001-730-0762
23. Nov

Indenrigsministeriet
Udlændingeafdelingen
Slotsholmsgade 6
1216 København K
Fax 33111239

23. november 2001

J. nr. 40A-VL-044-01 og 40A-VL-046-01

I et brev af 30. oktober 2001 (J.nr. 2001-730-0466) har **Justitsministeriet** anmodet om en udtalelse om et udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven og 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.).

I et brev ligeledes af 30. oktober 2001 (J.nr. 2001/7310-75) har **Indenrigsministeriet** anmodet om eventuelle bemærkninger til et forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Initiativer mod terrorisme m.v. – opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme).

På grund af sammenhængen mellem lovforslagene afgives landsrettens høringssvar som en samlet udtalelse.

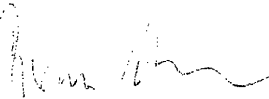
Sagerne er drøftet med landsrettens dommere på et møde den 23. november 2001, og jeg skal herefter udtale følgende:

Som anført i Dommerforeningens udtalelse af 22. november 2001, indeholder lovforslagene på en række punkter vidtgående og principielle ændringer, som kan give anledning til nærmere overvejelse og afvejning over for hensynet til bekæmpelse af terror.

Den nærmere afvejning mellem nødvendigheden af de foreslåede ændringer og hensynet til terrorbekæmpelsen er en politisk afvejning, og på denne baggrund finder landsretten ikke grundlag for eller anledning til at udtale sig nærmere om forslagene.

Jeg har sendt en kopi af denne udtalelse til Domstolsstyrelsen.

Med venlig hilsen



Bjarne Christensen

Københavns Byret

Akt.nr. 49



Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Præsidenten
Domhuset, Nytorv
1450 København K.
Tlf. 33 44 80 00
Fax 33 44 84 88

for
→ AKH

Jmt. Mdt.
22 NOV. 2001

EIH10141/Sagsbeh. CLL
J.nr. 09.2001-4.2

20. november 2001

Angående udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven m.v. (bekæmpelse af terrorisme m.v.) (j.nr. 2001-730-0466).

Ved brev af 30. oktober og 1. november 2001 har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse om ovennævnte udkast.

Der er tale om omfattende og indgribende lovændringer, som Københavns Byret ikke har mulighed for at behandle på tilstrækkelig grundig måde inden høringsfristens udløb.

Københavns Byret finder derfor ikke anledning til at udtale sig om forslagene.

Med venlig hilsen

Claus Larsen
Claus Larsen

23/1-2001
Justitsministeriets
Lovafdeling

12 2001-730-466

Retten i Odense

Jmt. modt

27 NOV. 2001



Justitsministeriet
Lovafdelingen
Strafferetskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K
DK Danmark

Akt. nr. 73

Præsidenten
Albanigade 28
5000 Odense C
Tlf. 66 11 47 12
Fax 66 12 97 12

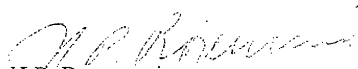
SON10046/Sagsbeh. SON
J.nr. 09.2001-2.1

26. november 2001

Ved brev af 30. oktober 2001 (j.nr. 2001-730-0466) har justitsministeriet anmodet om en udtalelse om et udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven m.m. (bekæmpelse af terrorisme m.v.).

I den anledning skal jeg på egne vegne og på vegne af præsidenterne for retterne i Århus og Aalborg bemærke, at vi ud fra synspunkter svarende til dem, der er angivet i høringssvaret fra præsidenten for Vestre Landsret ikke finde grundlag for eller anledning til at udtale os om udkastet.

Med venlig hilsen


H.P. Rosenmeier

Justitsministeriet
Lovafdelingen

20. 11. 2001

Retten i Roskilde
Præsidenten

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Jrnt. modt.

26. nov. 2001

Akt. nr. 64



Helligkorsvej 7
4000 Roskilde
Tlf. 46 36 50 00
Fax 46 36 88 26
Åbent kl. 9.00 - 15.

ALA10041/Sagsbeh. ALA
J.nr. 09.2001-1.5

Jan 2001-730-0466
→ AKS

23. november 2001

Ved brev af 30. oktober 2001 (j. nr. 2001-730-0466) har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse om et udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, udleveringsloven m.v. (bekæmpelse af terrorisme).

Jeg er bekendt med Dommerforeningens udtalelse om udkastet af 22. november 2001 og er enig heri.

Jeg finder imidlertid anledning til at fremkomme med følgende yderligere bemærkninger:

Efter lovforslagets § 114, stk. 1, skal en række nærmere opregnede forbrydelser straffes med fængsel indtil på livstid, når de begås i forbindelse med terrorisme. Det samme gælder med enkelte undtagelser trusler om at begå en af de opregnede forbrydelser.

Det må imidlertid antages, at domstolene - også efter en eventuel gennemførelse af det foreliggende lovforslag - efter sædvanlige proportionalitetbetragtninger vil udmåle forskellige straffe alt efter forbrydelsernes karakter i de konkrete tilfælde. F. eks. vil straffen for en fuldbyrdet sprængning af et fyldt passagerfly blive fastsat væsentligt strengere end trusler om vold efter straffelovens § 245, også selv om truslerne er fremsat som led i terroristisk virksomhed.

En lovbestemmelse, hvorefter der kan straffes med fængsel på livstid for samtlige de forbrydelser, der er angivet i den foreslåede § 114, og for trusler om at begå dem, indebærer derfor efter min opfattelse reelt, at lovgivningsmagtens sædvanlige kompetence til at fastsætte strafferammerne for forskellige forbrydelser overlades til domstolene på dette område.

26/11-01
Justitsministeriets
Lovafdeling

12 2001-730-466

Så vidt ses kommer lovforslagets bemærkninger ikke ind på denne principielle problemstilling.

Domstolsstyrelsen har modtaget kopi af denne skrivelse.

Med venlig hilsen



Niels Waage

Domstolsstyrelsen

Jmr. modt. Akt.nr. 68
26 NOV. 2001



Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Administrationskontoret
St. Kongensgade 1 - 3, 4. søj
1264 København K
Tlf. 70 10 33 22
Fax 70 10 44 55
E-mail
post@domstolsstyrelsen.dk

LSJ10223/Sagsbeh. LSJ
J.nr. 02.01.01.2001-59.4

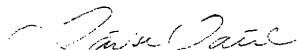
23 NOV. 2001

Justitsministeriet har ved brev af 30. oktober 2001 (j.nr. 2001-730-0466) anmodet om en udtalelse om udkast til forslag til lov om ændring af straffeioven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven og 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.).

Domstolsstyrelsen har ikke bemærkninger til udkastet.

Styrelsen skal anmode om at blive orienteret om lovforslagets endelige vedtagelse og ikrafttrædelse.

Med venlig hilsen


Louise Saul

24/11-2001
Justitsministeriets
Lovafdeling
102 2001-730-466

DEN DANSKE DOMMERFORENING
FORMANDEN

Jmt. modt.
23 NOV. 2001

Retten i Korsør
Kriminalretten
Kirkepladsen 14,
4220 Korsør
Tlf. 58 36 09 99
Fax 58 36 09 98

Akt.nr. 54

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.
Fax 33 93 35 10
J.nr. 2001-730-0466

J.nr. 189, 190 og 191/2001

Den 22. november 2001

Indenrigsministeriet
Udlændingefdelingen
Slotsholmsgade 6
1216 København K.
Fax 33 11 12 39
J.nr. 2001/7310-75

Skatteministeriet
Told- og Skattestyrelsen
Østbanegade 123
2100 København Ø.
Fax 35 29 29 17
J.nr. 99/01-210-00050

I breve af 30. oktober 2001 har Justitsministeriet, Indenrigsministeriet og Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen, fremsendt en række lovforslag som led i initiativer til bekæmpelse af terrorisme. Det drejer sig blandt andet om forslag til ændring af straffeloven, retsplejeloven, udleveringsloven, udlændingeloven og toldloven.

På grund af sammenhængen mellem lovforslagene afgiver foreningen et samlet høringssvar.

1. Forslagene indeholder på en række punkter vidtgående og principielle ændringer. Dette gælder blandt andet følgende bestemmelser:

a. Som angivet i bemærkningerne s. 39 til forslaget til ændring af **straffeloven** kan det strafferetlige medvirkenbegreb i §§ 114 a og 114 b rejse principielle betænkeligheder, idet der - med en strafferamme på henholdsvis 10 og 6 års fængsel - sker en markant og næppe ganske klar udvidelse i forhold til sædvanlige principper for fastlæggelse af området for strafbar medvirken.

b. Ifølge forslaget til ændring af **udleveringsloven** kan udlevering ske af danske statsborgere. Endvidere kan udlevering i videre omfang end efter gældende ret ske for en politisk lovovertrædelse, jf. blandt andet til udleveringslovens § 5, stk. 3, nr. 3, der henviser til det vide medvirkenbegreb i art. 2, nr. 5, i FN-konventionen om bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Som anført i bemærkningerne s. 123 kan det forhold, at den pågælden-

Justitsministeriets
Lovafdeling

26/11.2001
2001-730-466

de tilhører en frihedsbevægelse eller lignende, som man fra dansk side sympatiserer med, som udgangspunkt ikke begrundes, at udlevering nægtes.

c. Efter forslaget til ændring af **udlændingeloven** § 10, stk. 2, nr. 2, jfr. § 22, nr. 6, kan der normalt ikke gives opholdstilladelse i tilfælde, hvor der er alvorlig grund til at antage, at udlændingen i udlandet har overtrådt de bestemmelser, der er nævnt i § 22, nr. 6, herunder straffelovens §§ 114 - § 114d om terrorisme. Da disse udlændinge, der formentlig udgør et ikke ubetydeligt antal, på grund af refouleringsforbudet i § 31 næppe vil kunne tilbagesendes til hjemlandet, vil de ikke - som efter den gældende lov - have mulighed for asyl, men alene have "tålt ophold" med de heraf følgende begrænsede rettigheder. Dette indebærer - ikke mindst i lyset af den foreslåede udvidelse af medvirkensbegrebet i straffelovens §§ 114a og b - en markant ændring i forhold til asylansøgere med tilknytning til oprørsbevægelser i andre lande.

2. Foreningen går ud fra, at forslagene i det videre forløb vil blive underkastet en lovteknisk gennemgang. Som eksempel på behovet herfor kan der peges på tekniske problemer vedrørende formuleringen af den centrale bestemmelse om ændring af straffelovens § 114. Forslaget til ændring af **straffelovens § 114, stk. 1**, kræver "forsæt". Det synes at følge af bemærkningerne s. 51, jf. også art. 1, stk. 1, i forslaget af 10. oktober 2001 til Rådets rammeafgørelse ("formål"), at alene den højeste forsætsgrad, hensigt, er omfattet af bestemmelsen. Derfor er anvendelsen af det juridisk tekniske begreb "forsæt" i forslaget ikke hensigtsmæssig.

Det kan efter foreningens opfattelse give anledning til tvivl, om indledningen til stk. 1 "navnlig ved at ... eller ødelægge disse strukturer" er en del af gerningsindholdet eller af forsætskravet.

Det bør eventuelt præciseres, at forsætskravet i § 114, stk. 1, også gælder for trusler efter stk. 2.

3. Det beror på en politisk vurdering, hvilken vægt de synspunkter, der er nævnt under pkt. 1, skal have over for hensynet til bekæmpelse af terror. Foreningen finder ikke grundlag for at udtale sig om denne afvejning. Forslagene giver ikke i øvrigt foreningen anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen


Henrik Linde

Dommerfuldmægtigforeningen
v/bestyrelsesmedlem Harald Micklander

Akt.nr. 47

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Jmt. Mdt.
22 NOV. 2001

Sø- og Handelsretten
Hammerensgade 4
1267 København K

Tlf. 33 47 92 22
Fax 33 91 36 46
Direkte nr. 33 47 92 56

Foreningens j.nr. 48/2001

21. november 2001

for [signature] → Akt. 11

Vedr. j.nr. 2001-730-0466.

Justitsministeriet har ved brev af 30. oktober 2001 anmodet Dommerfuldmægtigforeningen om en udtalelse om udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven og 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.).

I den anledning har udkastet været behandlet i foreningens strafferetsfagudvalg og i bestyrelsen, og det kan oplyses, at Dommerfuldmægtigforeningen ikke har bemærkninger til forslaget.

Med venlig hilsen

Harald Micklander
Harald Micklander

23/11-2001
Justitsministeriets
Lovafdeling

10 2001-730-466

Akt.nr.

43



RIGSADVOKATEN

Justitsministeriet
Lovafdelingen

DATO 22.11.2001

JOURNAL NR.

G 3540 JR/JC

BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSE

+ BILAG

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

TELEFON 33 12 72 00

FAX 33 43 67 10

Ved skrivelse af 30. oktober 2001 (j.nr. 2001-730-0466) har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse om forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven og 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.).

Jeg har i den anledning indhentet en udtalelse fra samtlige statsadvokater. En kopi af udtalelserne vedlægges.

Jeg skal herefter udtale følgende:

Ad § 114, § 114 a og § 114 b (bestemmelserne om terrorisme):

Indledningsvis bemærkes, at lovudkastet og bemærkningerne hertil kun i begrænset omfang indeholder forklaringsbidrag til forståelsen af begreberne "terrorisme" og "terrorhandling". Henset hertil og til, at der ikke er tale om fuldstændig entydige begreber, kan det efter min opfattelse ikke udelukkes, at der vil kunne opstå tvivl ved bestemmelsernes anvendelse i praksis.

Ad § 114 b (den såkaldte "udvidede medvirkningsregel"):

Den foreslåede bestemmelse i § 114 b indebærer en nydannelse med hensyn til ansvar for medvirken til et strafbart forhold. Endvidere synes ordlyden af bestemmelsen at

Justitsministeriets
Lovafdeling

23/11-2001
12 2001-730-0466

indebære, at det er en forudsætning for at gøre det udvidede medvirkensansvar gældende, at der rent faktisk foretages eller begås en terrorhandling, og det forekommer derfor tvivlsomt, om der er mulighed for at straffe, hvis handlingen blot forsøges eller der endnu ikke af gruppen eller sammenslutningen er planlagt konkrete forsøgshandlinger. Jeg finder blandt andet på denne baggrund, at det ville være hensigtsmæssigt, såfremt der i bemærkningerne anføres nogle eksempler på tilfælde, hvor bestemmelsen kan tænkes anvendt.

Ad artikel 5 i FN-konventionen til bekæmpelse af finansieringen af terrorisme:

RIGSADVOKATEN

Forpligtelsen i artikel 5 i FN-konventionen til bekæmpelse af terrorisme til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at drage en juridisk person til ansvar ses ikke nærmere omtalt i bemærkningerne til udkastet. Efter denne artikel skal det sikres, at en juridisk person kan drages til ansvar, selv om overtrædelsen af finansieringsforbudet i konventionens artikel 2 ikke er begået for at skaffe den juridiske person vinding.

SIDE 2

Såfremt det forudsættes, at Danmark vil opfylde denne forpligtelse ved at sikre, at der kan gøres et strafferetligt ansvar gældende, er det min opfattelse, at der kan rejses spørgsmål om behovet for ændring af de gældende bestemmelser om selskabsansvar.

Bestemmelsen i straffelovens § 306, stk. 1, om selskabsansvar i anledning af straffelovsovertrædelser forudsætter således, at overtrædelserne er begået for at skaffe den juridiske person vinding. Dette er en begrænsning i forhold til det, der gælder for selskabsansvar i anledning af overtrædelser af anden lovgivning, jf. straffelovens § 27, stk. 1.

En opfyldelse af den nævnte forpligtelse forudsætter således enten en ændring af den generelle bestemmelse i straffelovens § 306, eller at der i tilknytning til de foreslåede nye bestemmelser i straffelovens §§ 114 a ff, medtages en særlig bestemmelse om selskabsansvar, der ikke indeholder den i § 306 angivne begrænsning.

Ad § 791 b (bestemmelsen om dataaflysning):

Adgangen til dataaflysning er efter ordlyden af den foreslåede bestemmelse i § 791 b begrænset til aflæsning af oplysninger i ikke offentligt tilgængelige informationssystemer.

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

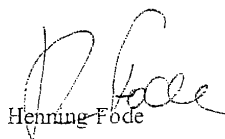
Det kan give anledning til tvivl, om det også skal være udelukket at foretage dataaf-læsning af informationssystemer, der er tilgængelige for en større kreds af personer, f.eks. for alle de studerende på biblioteket på en lærestalt, men ikke for andre. Hertil kommer, at det i praksis er forekommet, at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

Det er derfor min opfattelse, at det bør overvejes, om det er nødvendigt at begrænse adgangen til dataaf-læsning til ikke offentligt tilgængelige informationssystemer. Hvis begrænsningen opretholdes, finder jeg, at bemærkningerne til lovforslaget bør supple-res med en nærmere beskrivelse af, i hvilke tilfælde et informationssystem anses for at være offentligt tilgængeligt.

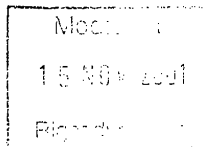
RIGSADVOKATEN

SIDE 3

Jeg har ikke yderligere bemærkninger til udkastet.


Henning Fode

Rigsadvokaten.




STATSADVOKATEN

DATO 15.11.2001

JOURNAL NR.
SA 1-01-60-143

BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSEN

STATSADVOKATEN FOR
KØBENHAVN, FREDERIKSBERG
OG TÅRNBY

JENS KOFODS GADE 1. 3
1268 KØBENHAVN K

TELEFON 33 30 73 00
FAX 33 30 73 49

2/22/HS

● **Vedr. lovudkastene vedrørende terrorisme
(Deres j.nr. G 3540).**

Ved skrivelse af 1. november 2001 har De anmodet mig om en udtalelse om udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven m.v. (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.

I den anledning skal jeg om de foreslåede nye lovbestemmelser udtale følgende:

Ad straffelovens § 114

● Bestemmelsen bør formentlig medtage også uagtsomt manddrab efter straffelovens § 241, hvorved eventuelle afgrænsningsproblemer undgås, omend det næppe i praksis vil være hyppigt forekommende, at terrorhandlinger, hvorved der forårsages uagtsomt manddrab, ikke samtidig vil være omfattet af en eller flere af de øvrige straffelovsbestemmelser, hvortil der henvises i bestemmelsen.

Ad straffelovens § 114 b

Det fremgår af udkastet til straffelovens § 114, at den også skal omfatte terrorhandlinger, der begås af en enkelt person på egen hånd, og således uden at det sker i samarbejde med en gruppe eller sammenslutning. Det er derfor naturligt, at den særlige medvirkensregel i udkastet til straffelovens § 114 a, stk. 2, ud-

RIGSADVOKATEN *G 3540 (16/11)*

over til grupper eller sammenslutninger også omfatter økonomisk støtte mv. til personer, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger omfattet af § 114.

På denne baggrund forekommer det ikke umiddelbart klart, hvorfor bestemmelsen i § 114 b alene omfatter medvirken til fremme af den kriminelle virksomhed eller det fælles formål for en gruppe eller sammenslutning, men ikke tillige for enkeltpersoner.

Endvidere forekommer det ikke ganske klart, hvorfor bestemmelsen ikke henviser til straffelovens § 114 a, stk. 2, i sin helhed, men alene til § 114 a, stk. 2, nr. 2.

STATSADVOKATEN

SIDE 2

I øvrigt har jeg ikke bemærkninger til de foreliggende udkast.

Med venlig hilsen

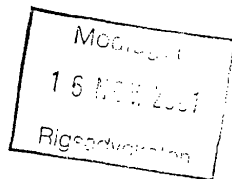


K. Hjorth



STATSADVOKATEN

Rigsadvokaten



DATE 15.11.2001

JOURNAL NR.

SA2-2001-60-0116

BEDES ANFORT VED SVARSKRIVELSE

JJ/BB

STATSADVOKATEN FOR
SJÆLLAND

JENS KOFODSGADE 1. 4
1268 KØBENHAVN K

TELEFON 33 30 72 00

FAX 33 30 72 72

2/SR/HS

Ved skrivelse af 1. november 2001 har Rigsadvokaten (j.nr. G 3540) anmodet om en udtalelse om forslag til lov om ændring af straffeloven m.v. til gennemførelse af FN-konventionen m.v. til bekæmpelse af terrorisme m.v.

Jeg skal i den anledning udtale, at høringsfristen har været så kort, at det ikke har været muligt at gennemgå lovforslaget med den grundighed, som jeg anser for påkrævet.

Overordnet opfatter jeg det som et politisk spørgsmål, hvorvidt de vidtgående forslag kan og bør gennemføres.

Om forslagernes realiteter kan jeg udtale følgende:

Jeg kan ikke anbefale at medtage straffelovens § 241 om uagtsomt manddrab i straffelovens § 114 stk. 1 nr. 1. Straffelovens § 241 forudsætter en uagtsomhed, som ikke lader sig forene med grundtanken i forslaget til straffelovens § 114. I øvrigt vil det uagtsomme manddrab i nødvendigt omfang være indeholdt i straffelovens § 246, jfr. hertil forslagets § 114 stk. 1 nr. 2.

I forslaget til § 114 a stk. 2 nr. 1 ses der ingen nedre grænse for den strafbare økonomiske støtte. Forslaget åbner således mulighed for at retsforfølge enhver, som frivilligt yder bidrag til en terror/oprørsbevægelse.

RIGSADVOKATEN

J. 3540

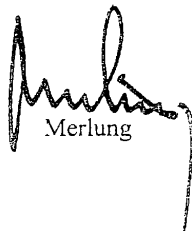
(10/11)

Omend jeg er enig i forslaget hovedsigt – nemlig at hindre økonomisk hjælp til terrororganisationer – må jeg advare mod muligheden for at straffe eksempelvis enhver udlænding med asyl som yder bidrag til den hjemlige oprørsbevægelse.

Muligt kunne man indlægge en fornuftig begrænsning i bestemmelsens område ved at tilføje ordet "væsentlig" foran ordene "økonomisk støtte til..."

STATSADVOKATEN

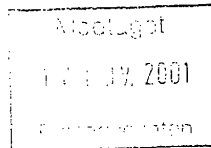
SIDE 2


Merlung



STATSADVOKATEN

Rigsadvokaten



DATO 13.11.2001

JOURNAL NR.

SAG-2001-60-82

BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSE

2/JR/HS

STATSADVOKATEN FOR FYN
SYDØSTJÆLLAND, LOLLAND,
FALSTER OG BORNHOLM

JENS KOFODS GADE 1, 3
1258 KØBENHAVN K

TELEFON 33 30 73 50

FAX 33 30 73 99

Vedr. j.nr. G 3540

I anledning af forespørgslen af 1 november 2001 om "terrorpakken" kan jeg oplyse, at jeg ikke har bemærkninger til det væsentlige i forslagene.

Straffelovens § 241 synes dog svær at indpasse i en regel, der kræver forsæt til samfundsskade.

Termen "alvorlig skade, navnlig ved at skræmme befolkningen" er uskarpt afgrænset, og det bør overvejes (på ny?), om ordvalget i forslaget til Rådets rammeafgørelse er bindende. Jeg har herved taget hensyn til, at tærsklen for forskrækkelse ikke er entydig. Egnethed til at skræmme lader sig nemmere afgrænse, jf. f.eks. straffelovens § 266, og vil være mere anvendelig i forsøgstilfælde.

Vedr. forslaget til § 114, stk. 1, nr. 6, går jeg ud fra, at påtalebegæring, jf. straffelovens § 275, ikke er formøden.

Jeg har ingen bemærkninger til udvidelsen af efterforskningsmuligheder og af adgangen til udlevering.

Med venlig hilsen

Birgitte Vestberg

G 3540 (15/11)



STATSADVOKATEN

Rigsadvokaten
Frederiksholm Kanal 16
1220 København K

DATO 14.11.2001

JOURNAL NR.
SA4-2001-60-0015

BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSER
SFN/RL

STATSADVOKATEN I
AALBORG

NYHAVNSGADE 9
9000 AALBORG


TELEFON 98 12 12 68
FAX 98 16 39 16

2 / JR / JB

Rigsadvokaten har ved skrivelse af 5. november 2001 anmodet om en udtalelse om udkast til forslag om lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven m.v. (j.nr. G 3540 JR/JC).

Jeg har gennemgået lovforslaget og har ikke bemærkninger hertil.

På statsadvokatens vegne


Kirsten Dynman
vicestatsadvokat

} 3540 (17/11)



STATSADVOKATEN

Rigsadvokaten
Frederiksholms Kanal 16
1220 København K

DATO 13.11.2001

JOURNAL NR.
SA5-2001-60-0104 PA/CK
BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSER

2/JR/H5

STATSADVOKATEN I
VIBORG

SCT. MOGENSGADE 8
8600 VIBORG

TELEFON 86 62 60 66
FAX 86 60 07 30

Ved brev af 1. november 2001 (Deres j.nr. G 3540) har De anmodet om en udtalelse om udkast til forslag om lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven m.v. (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN-Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme m.v.).

Jeg skal i den anledning udtale, at jeg ingen bemærkninger har til udkastet til lovforslag.


P. Bronat Jørgensen

2 3540 (17.11)



STATSADVOKATEN

Rigsadvokaten
Frederiksholms Kanal 16,
1220 København K.

DATO 14.11.2001

JOURNAL NR.
SA6-2001-510-0071 MB/IV
BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSE

STATSADVOKATEN :
SØNDERBORG

KONGEVEJ 41
6400 SØNDERBORG

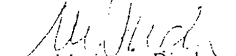
TELEFON 74 42 32 61
FAX 74 43 05 08

2/BR/HIS

Vedr. G 3540

Under henvisning til høringsbrev af 1. november 2001 om udkast til lovforslag vedrørende terrorisme kan jeg meddele, at jeg ingen bemærkninger har til udkastet.

På statsadvokatens vegne


Marianne Birck

G 3540 (157..)

Rigsadvokaten

Modtaget
13 NOV. 2001
Rigsadvokaten

z/
JR/HS



STATSADVOKATEN

DATE 12.11.2001

JOURNAL NR.

A 36/01

BEDS ANFORT VED SVARSKRIVELSE

STATSADVOKATEN FOR SÆRLIG
ØKONOMISK KRIMINALITET

ANKER HEEGAARDS GÅDE 5 5.
1572 KØBENHAVN Ø

TELEFON 33 14 88 15

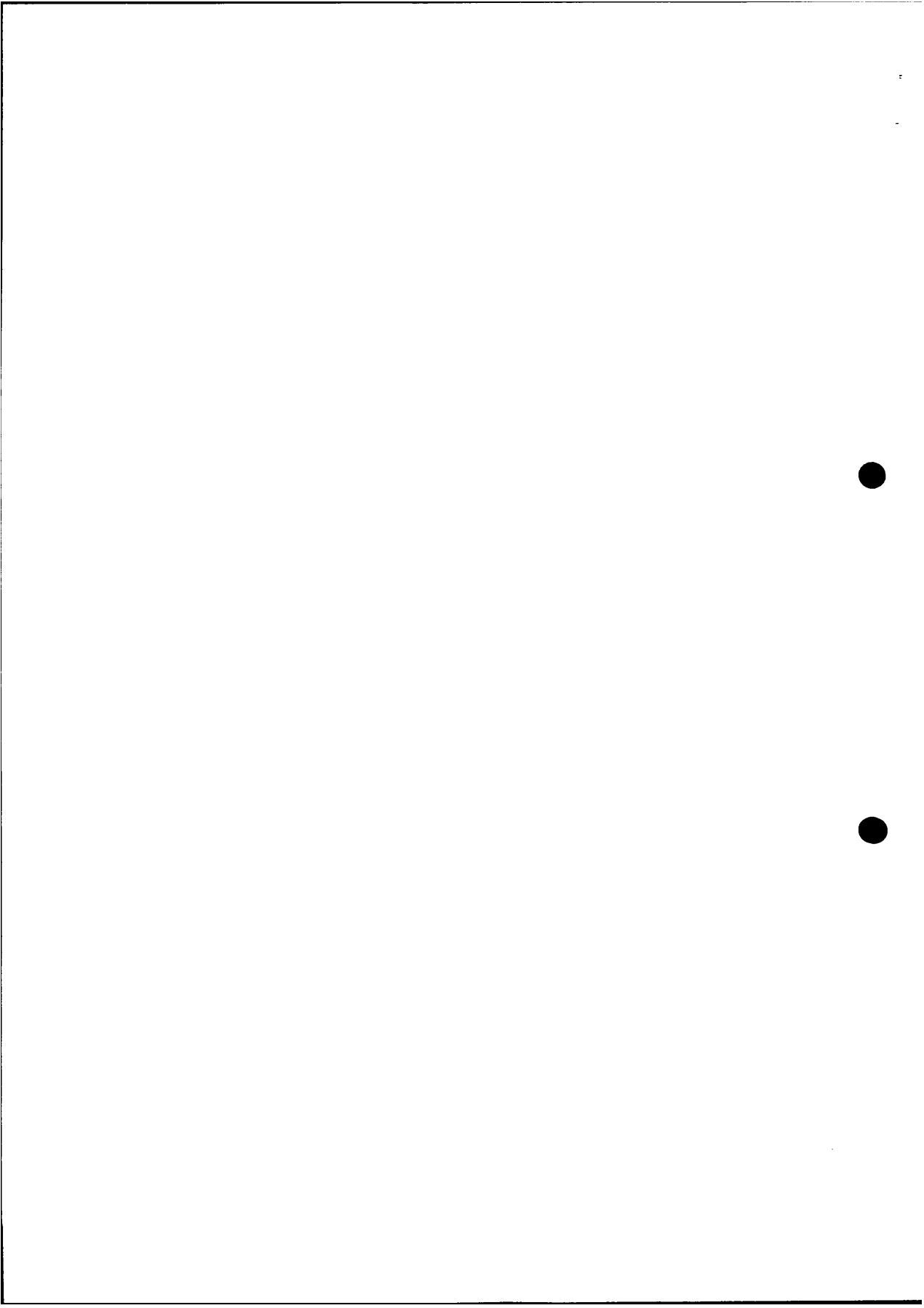
FAX 33 43 91 19

E-mail: econ.crime@just.lets.dk

Under henvisning til Rigsadvokatens høringskrivelse af 5/11 2001 vedrørende Justitsministeriets udkast til lovforslag vedrørende terrorisme m.v. (Rigsadvokatens j. nr. G 3540) skal jeg meddele, at forslaget ikke giver mig anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

G 3540 (13/11)



RIGSPOLITICHEFEN
AFD. C - ADMINISTRATIONSAFDELINGEN
Polititorvet 14 - 1780 København V
Telefon 33 14 88 88
Fax 33 43 00 01

Akt.nr.
85

Dato	5 DEC. 2001 hj
Jour.nr.	2001-000-53

(Bedes anført i svarskrivelser)

Justitsministeriet
Lovafdelingen

EJ/sk

Jmt. modt.
5 DEC. 2001

Ved skrivelse af 30. oktober 2001 (j.nr. 2001-730-0466) har Justitsministeriet armodet om en udtalelse om et udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, søtsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, 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.)

Jeg skal i den anledning meddele, at jeg overordnet kan tilslutte mig det foreliggende udkast til lovforslag.

Jeg er bekendt med Rigsadvokatens udtalelse af 22. november 2001, som jeg kan tiltræde.

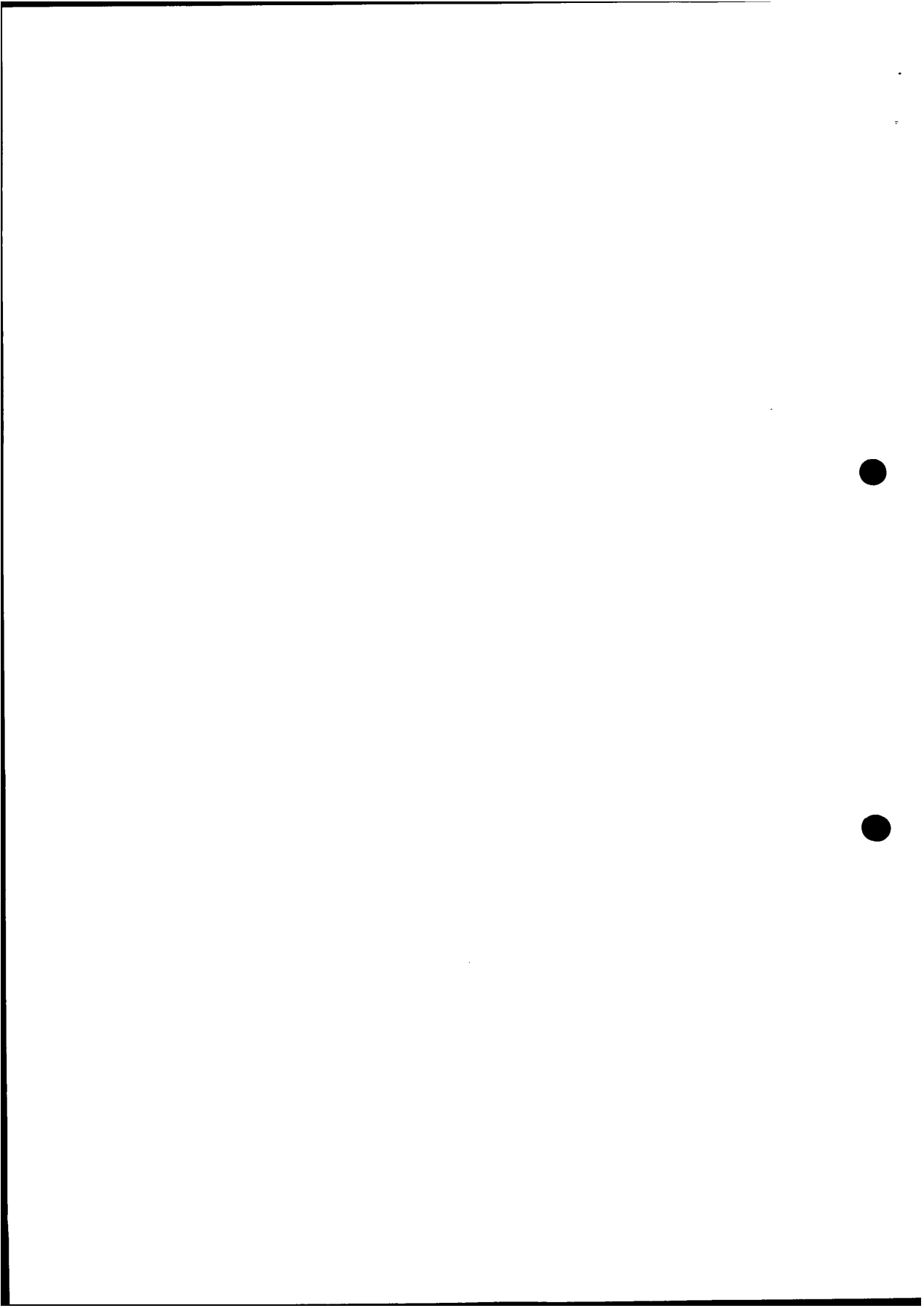
Endvidere kan jeg pege på, at der i lovforslaget kan være behov for en nærmere omtale af påtalsreglen i straffelovens § 118 a og dens betydning for anvendelsen af de foreslåede straffebestemmelser.

Med venlig hilsen


Torsten Hesselbjerg

4/12-01
Justitsministeriets
Lovafdeling

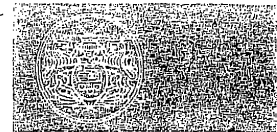
12 2001-730-466



KØBENHAVNS POLITI

Politidirektøren

AKTNR. 65



Justitsministeriet
Lovafdelingen

*for 2001-730-0466
→ AKT*

Politigården
1567 København V
Tlf. 33 14 14 48

Fax. 33 43 00 58

Dato 23 NOV. 2001

Journal.nr.:
0100-10160-00125-01

BD

Ved skrivelse af 1. november 2001 har Justitsministeriet, sagsnr. 2001-730-0466, anmodet om en udtalelse om et udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven og lov om udlevering af lovovertredere 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.).

I den anledning skal jeg udtale følgende:

Vedrørende forslagens § 1, ændring af straffeloven.

Ad nr. 1:

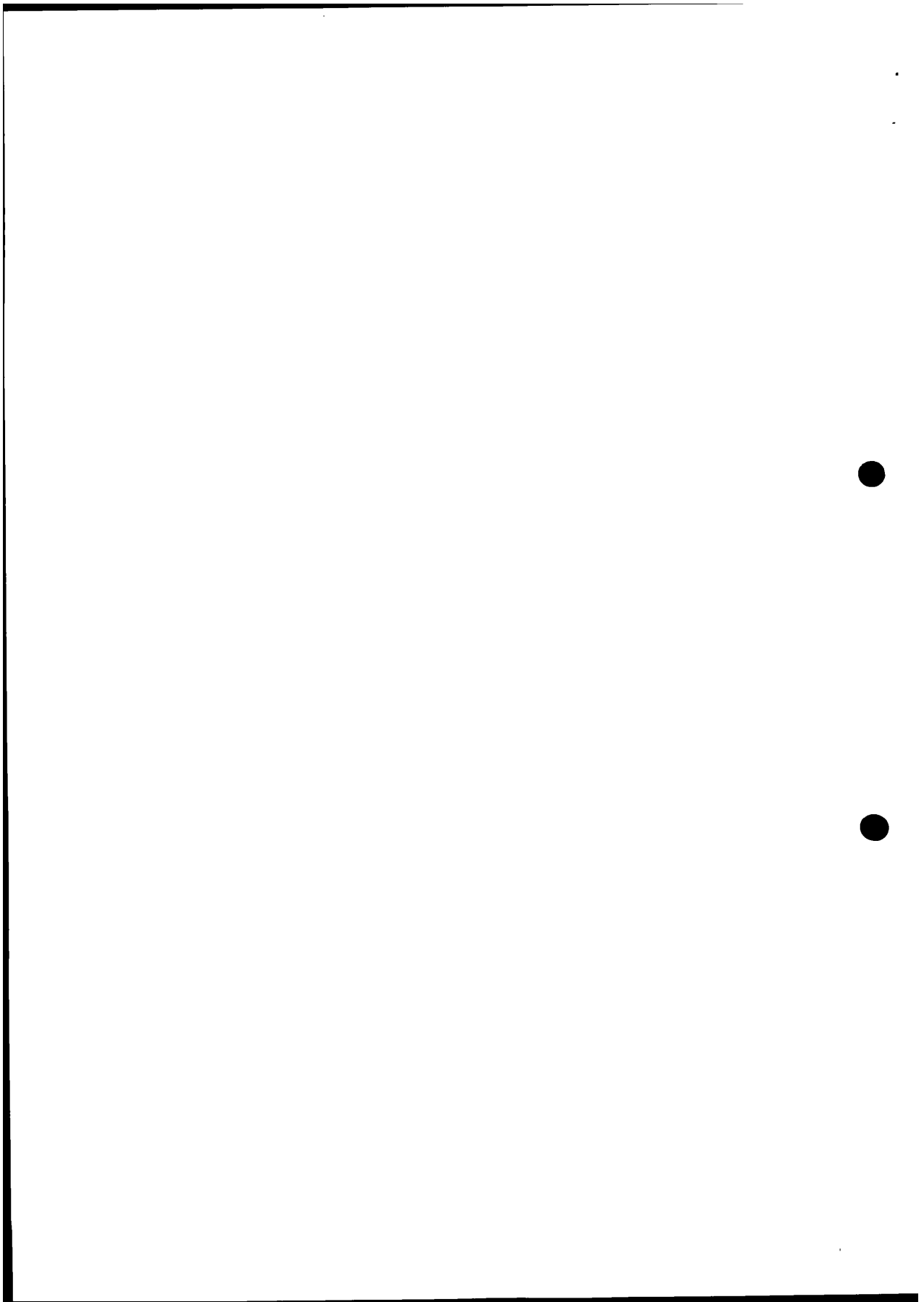
I de tilfælde, hvor der i dag sker konfiskation efter straffelovens § 77a, vil den konfiskerede genstand ofte i sig selv røbe, at den kan bruges ved en strafbar handling, hvorimod dette ikke er tilfældet med formuegoder, herunder penge. Det kan i praksis medføre, at der opstår vanskeligheder med at fremskaffe det fornødne bevismæssige grundlag.

Ad nr. 2-3:

Der vil efter min opfattelse kunne opstå store bevismæssige problemer i forbindelse med retsforfølgning af overtrædelser af bestemmelserne. Blandt andet vil der formentlig vil være tale om handlinger, der især retter sig mod mål udenfor Danmark, hvor bevismateriale i form af tekniske erklæringer og vidneudsagn ikke umiddelbart vil være tilgængeligt for de danske myndigheder.

Justitsministeriets
Lovafdeling

*20/11-01
1A 2001 730-466*



Dette kan medføre vanskeligheder i forbindelse med at opfylde retsplejelovens krav om bevisumiddelbarhed, hvorfor en revision af retsplejelovens § 877 kan overvejes.

Endvidere indebærer forslagene, at selv fjertliggende medvirkenshandlinger uden objektive mistankepådragende træk kriminaliseres, hvorfor det i praksis vil være forbundet med store vanskeligheder at fremskaffe bevis.

Definitionen af begrebet terrorisme vil i praksis give anledning til betydelige afgrænsningsproblemer. Det bemærkes, at der kan opstå tvivl om nogle af de anvendte begreber, hvorfor det, eventuelt i bemærkningerne til loven, bør præciseres hvad der for eksempel forstås ved "et land", "alvorlig skade" og "skræmme befolkningen" i § 114 og "deltager" i § 114 a, ligesom det bør præciseres om "økonomisk støtte" i § 114 a skal forstås som enhver økonomisk støtte, blandt andet set i forhold til betegnelsen "væsentlig økonomisk støtte" i den nugældende § 114 og forslagets § 114 c.

Endelig bemærkes, at visse overtrædelser af straffelovens § 134 a, uden at forholdet vil være direkte omfattet af §§ 114-114 d, erfaringsmæssigt vil kunne opleves som en alvorlig skade på et lands især politiske og samfundsmæssige struktur og derved skræmme befolkningen og udgøre en trussel mod demokratiet og det internationale samkvem. Jeg skal derfor foreslå at strafferammen i § 134 a skærpes. Det bemærkes i den forbindelse, at Sverige har en væsentlig højere strafferamme i tilsvarende bestemmelser. Der er således i forbindelse med urolighederne ved EU topmødet i Sverige i år udmålt domme på 8 måneders fængsel for deltagelse i opløb og 2½ års fængsel for kast med sten mod politifolk, hvilket efter det oplyste har haft en præventiv effekt.

En skærpelse af strafferammen til fængsel i 1 år og 6 måneder, vil åbne mulighed for varetægtsfængsling af deltagere i voldelige opløb, såfremt der er bestemte grunde til at antage, at de vil fortsætte forbrydelsen. Dette vil også kunne opnås ved at tilføje § 134 a i retsplejelovens § 762, stk. 2, nr. 2.

Kopi af Göteborgs Tingsrätts dom af 18. juli 2001 vedrørende Jesper Bertelsen med flere (dommen bl.a. side 30-31), der blev stadfæstet af Hovrätten för Västra Sverige den 15. november 2001 vedlægges til orientering. Endvidere vedlægges kopi af den svenske "brottsbalken" 16. kap. § 2, hvortil der er henvist i den svenske "ansökan om stämning", jf. Göteborg Tingsrätts dom bilag 1 side 3.

Vedrørende forslaget § 2, ændring af retsplejeloven kan jeg i det hele tilslutte mig de foreslåede ændringer.

Forslaget til ændring af § 786 er efter min opfattelse særdeles velbegrundet, da det i praksis i stigende grad har vist sig vanskeligt at udnytte de eksisterende muligheder for indgreb i meddelelseshemmeligheden, fordi en række teleselskaber enten ikke har været i stand til at muliggøre en aflytning eller været i stand til at levere oplysninger om teletrafik. Det bemærkes, at omkostningerne i forbindelse med indhentelse af teleoplysninger i dag er ganske væsentlige. Det kan derfor overvejes at forpligte udbyderne til at yde den nævnte bistand uden derved at opnå en økonomisk vinding.

For så vidt angår forslaget til ændring af § 791 b, bemærkes at det ikke bør medføre en indskrænkning i politiets efterforskningsmuligheder, at kommunikation eller lagring af oplysninger i dag i vid udstækning sker ved hjælp af computere.

I forbindelse med reglerne om edition, hvor der foreslås en periculum in mora adgang, kan det nævnes, at Københavns Politi har 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 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. Forslagets § 2, nr. 10 om edition og § 3, nr. 2 om direkte adgang til forsyningspligtudbyderens landsdækkende nummeroplysningstjeneste vil kunne løse dette problem.

I forbindelse med forslaget til ændring af editionsreglerne kan det 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, 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.

Forslagets § 4, ændring af lov om udlevering af lovovertrædere bryder med nogle grundlæggende danske retsprincipper og en endelig stillingtagen må afhænge af om Rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre vedtages. Jeg finder dog anledning til at bemærke, at der efter min opfattelse ikke er tilstrækkelig mulighed for at vurdere strafudmålingspraksis i de øvrige – og de kommende – medlemsstater i Den Europæiske Union. Udlevering bør derfor, ud over de øvrige betingelser, forudsætte, at strafudmålingen i den straffølgende medlemsstat ikke afviger væsentligt fra dansk praksis. Endvidere bør der arbejdes for en harmonisering af strafudmålingspraksis.

Med venlig hilsen



Hanne Bech Hansen

**FORENINGEN AF POLITIMESTRE
I DANMARK**

Formand : J. Ilum
Kirkegade 76, 6700 Esbjerg
Telefon 76 111448 - lokal 2000
Telefax 76 111401
e-mail: jil1@politi.dk

Justitsministeriet,
Lovafdelingen,
Slotsholmsgade 10,
1216 København K.

Akt.nr.

37

Dato : 19. november 2001

Jr.nr. : 161.10.01

Initialer : Ole Scharf/sn

J.S.

→ MK II

Jmt. MC
20 NOV

Justitsministeriet har ved skrivelse af 30. oktober 2001, sagsnr. 2001-730-0466, anmodet Politimesterforeningen om en udtalelse om udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven og lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige.

I den anledning skal Foreningen udtale:

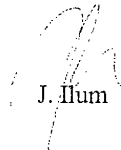
Politimesterforeningen er opmærksom på, at de foreslåede ændringer af straffeloven og lovene om udlevering af lovovertrædere er nødvendige for, at Danmark kan leve op til forpligtelser i henhold til internationale konventioner og resolutioner samt til en kommende EU-rammeafgørelse, eller for at fjerne tidligere tagne forbehold til sådanne, og at mulighederne for ændrede formuleringer derfor er stærkt begrænsede. Foreningen har derfor ingen bemærkninger hertil bortset fra, at man kan anbefale, at henvisningen til straffelovens § 241 udgår af den nye bestemmelse i straffelovens § 114, stk. 1, nr. 1.

For så vidt angår de foreslåede ændringer til retsplejeloven skal Foreningen foreslå, at det i bemærkningerne til § 791 b, stk. 3 præciseres, at formuleringen af bestemmelsens 2. punktum ikke udelukker, at der afsiges en kendelse angående indgreb i elektroniske postkasser i systemer, som den pågældende i øvrigt ikke har rådighed over. Der henvises til bemærkninger side 116.

Foreningen har ingen bemærkninger til den foreslåede ændring af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet

24/11-2001
Justitsministeriets
Lovafdeling
102 2001 - 730 - 466

Vedrørende de økonomiske og administrative konsekvenser af lovforslaget skal Foreningen bemærke, at såvel de foreslåede nye efterforskningsmuligheder som udvidelsen af området for strafbare handlinger i relation til terrorisme næppe kan undgå at medføre en stigende arbejdsbyrde for såvel politiet som anklagemyndigheden.



J. Ilum

Akt.nr.
40

JMA

POLITIFULDMÆGTIGFORENINGEN
www.polfm.dk

Jmt. Mdt.
22 NOV. 2002

2002-11-22
→ JMA

Justitsministeriet
Lovafdelingen

Justitsministeriet har i en skrivelse af 30. oktober 2002 anmodet Politifuldmægtigforeningen om en udtalelse vedr. lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige.

Foreningen skal i den anledning bemærke følgende:

Ad forslag til ændring af straffelov § 77a:

I de tilfælde, hvor der i dag sker konfiskation efter straffelovens § 77 a vil den konfiskerede genstand ofte i sig selv røbe, at den kan bruges ved en strafbar handling. Formuegoder, herunder penge bærer ikke på samme måde mistankens skær og selvom foreningen ikke skal udtale sig mod forslaget til ændring af § 77a, skal foreningen gøre opmærksom på, at det i praksis må antages at være forbundet med meget store vanskeligheder at fremskaffe det fornødne bevismæssige grundlag.

Ad forslag til ændring af straffelovens § 114 til § 114d.

Foreningen skal ikke udtale sig mod forslagene, der bl.a. indebærer at fjertliggende medvirkenshandlinger kriminaliseres. Foreningen anser det dog for i praksis at være forbundet

Justitsministeriets 23/11-2002
Lovafdeling

10 2002-730-466

med meget store vanskeligheder at fremskaffe bevis i sådanne tilfælde. Man kan i den forbindelse pege på, at selvom dansk strafferet kriminaliserer selv fjernt liggende forsøgshandlinger, retsforfølges sådanne handlinger stort set ikke, fordi det i praksis er umuligt at løfte bevisbyrden.

Ad forslag til ændring af retsplejeloven.

Foreningen, der anser de pågældende lovforslag for særdeles velbegrundede, har følgende bemærkninger:

● I relation til forslag til ændring af § 786 skal foreningen bemærke, at det i stigende grad har vist sig vanskeligt at udnytte de eksisterende muligheder for indgreb i meddelelseshemmeligheden, som følge af en række teleselskaber enten ikke har været i stand at muliggøre en aflytning eller været i stand til at levere oplysninger om teletrafik.

Forslaget til § 791 b om dataaflæsning hilser foreningen meget velkomment. At kommunikation eller lagring af oplysninger i vid udstrækning sker ved hjælp af en computer, bør efter foreningens opfattelse ikke medføre en indskrænkning i politiets efterforskningsmuligheder.

● For så vidt angår forslaget til ændring af editionsreglerne, hvorefter der skabes adgang til periculum in mora, skal foreningen bemærke 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 afstedkommet, at man nok på periculum in mora grundlag har kunnet få fremadrettede teleoplysninger, men ikke bagudrettede før der forelå retskendelse.

Videre har der været problemer i hastende sager med udlevering af oplysninger om hemmelige udeladte telefonnumre. I et par tilfælde har man i København været henvist til at benytte ransagningsreglerne for at formå teleselskaberne til at udlevere oplysninger, hvilket herefter er sket frivilligt.

I forbindelse med ændringerne i retsplejelovens editionsregler vil foreningen i øvrigt henstille til Justitsministeriet, at man overveje at udarbejde et forslag til ændring af 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. Med det stærkt stigende antal teleudbydere er det efterhånden forbundet med endog meget betydelige vanskeligheder at få gennemført de forudgående høringer i.h.t. retsplejelovens § 806, stk. 6

Ad udlevering af lovovertrædere:

Foreningen er ud fra et humanitært synspunkt meget betænkelig ved forslaget om, at danske statsborgere kan udleveres til strafforfølgning i udlandet. Også selvom der i Kommissionens forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem Den Europæiske Unions medlemsstater i et vist omfang er taget højde for disse humanitære betænkeligheder, bl.a. gennem adgangen til midlertidig løsladelse i artikel 14.

Udlevering vil vel i praksis kun komme på tale i alvorligere sager, herunder i sager hvor der er kollusionsrisiko. Sådanne sager indebærer imidlertid ofte en langvarig strafferetlig undersøgelse, hvilket medfører, at den udleverede gennem lang tid fuldstændigt eller i hvert fald i betydelig grad fratages muligheden for kontakt med familie og venner under varetægtsopholdet i udlandet.

Manglende sprogkundskaber vil desuden kunne føre til, at den udleverede i endnu højere grad bliver isoleret under et varetægtsophold i udlandet.

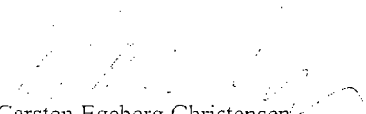
Endelig kan en manglende indsigt i et fremmed retssystem, uanset adgangen til forsvarerbistand, i sig selv udgøre en betydelig psykisk belastning under et varetægtsophold.

Såfremt man ønsker at danske statsborgere skal kunne udleveres til strafforfølgning i udlandet, bør der skabes hjemmel for, at den der begæres udleveret og som ikke opfylder betingelserne for midlertidig løsladelse i art. 14 i Kommissionens forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre, får mulighed for at tilbringe et varetægtsophold her i landet i de perioder,

hvor den pågældendes ophold i udlandet ikke er nødvendig for undersøgelserne i sagen. Det kan f.eks. være i situationer, hvor den udleverede alene afventer domsforhandlingens påbegyndelse.

København den 19. november 2001

P.f.v.



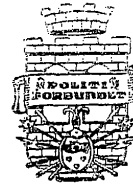
Carsten Egeberg Christensen

politiadvokat

Jmt. modt.
26 nov. 2001

Politiforbundet i Danmark

Akt.nr.



67

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

2001-00390/12.01.01

23. november 2001

SMA/LL

2001-730-0466

= Akt

Vedr.: Høringsvar vedrørende "Antiterrorpakken" – Sagsnr. 2001-730-0466.

I skrivelser fra Justitsministeriet og Indenrigsministeriet er Politiforbundet i Danmark anmodet om bemærkninger til en antiterrorpakke.

I den anledning skal følgende fremføres:

De foreslåede ændringer i straffeloven og specielt ændringerne i retsplejeloven om indgreb i meddelelshemmeligheden, observation og dataaflæsning, er særdeles relevante og vigtige bestemmelser og væsentlige redskaber til brug for terrorbekæmpelsen, og de anbefales således fremmet.

Dog skal der anføres følgende bemærkninger til udvalgte områder i lovforslagene:

Generelt om straffelovens § 114 – 114 d:

Kontraterrorbekæmpelsen foregår i et internationalt samarbejde, og meget ofte mellem efterretningstjenester, der blandt andet baserer deres arbejde på oplysninger fra såvel elektroniske som humane kilder.

Et meget vigtigt, for ikke at sige afgørende, fundament for dette virke er beskyttelsen af disse kilder. En beskyttelse, der for de humane kilders vedkommende er afgørende for disses liv og velfærd, og for de elektroniske kilders vedkommende, betydningsfuld for en effektiv anvendelse.

Et internationalt samarbejde mellem efterretningstjenester er baseret på, at informationer, der udveksles, kun må bruges til "efterretningsbrug" (intelligence) og ikke i strafefølgende øjemed.

Der eksistere endvidere regler om videregivelse af oplysninger (den såkaldte 3. landsregel), hvorefter oplysninger, der udveksles mellem tjenesterne, kun må videregives med tilladelse fra tjenesten, der leverer informationen.

Såfremt dette ikke efterleves, er samarbejdsrelationerne brudte. Der ses mellem samarbejdspartnerne med megen stor alvor på disse regler overholdes restriktionsreglerne.

Justitsministeriets
Lovafdeling

12.2001.730-466

En efterlevelse af disse regler og den nævnte, meget vigtige beskyttelse af kilder, er ikke muligt, såfremt disse oplysninger skal indgå i en strafferetslig behandling, idet bestemmelserne i retsplejelovens § 745 ikke fuldt ud synes at sikre hemmeligholdelsen af informationer fra andre efterretningstjenester og kilder. En gennemgribende revision af bestemmelserne i § 745 anbefales foretaget for at tilgodese disse betydningsfulde hensyn. En fornyet vurdering og en eventuel, men undtagelsesvis, brug af anonyme vidner bør i samme forbindelse overvejes.

Specifikt ad straffelovens § 114 a m.v. (terrorfinansieringen).

Forventningerne til bestemmelserne i straffelovens § 114 a om terrorfinansieringen bør dæmpes, da det synes helt åbenbart for praktiske efterforskere, at det bliver overordentligt vanskeligt at løfte bevisbyrden for såvel det subjektive og det objektive gerningsindhold. Sådanne finansieringer foretages som regel under dække af humanitære hjælpeforanstaltninger eller ved brug af et veludviklet og velfungerende "underground-banking" system. I begge de nævnte tilfælde er det så godt som umuligt at følge pengestrømmene til dets anvendelsessted og formål.

I de tilfælde, hvor formålet med en indsamlng angives, at være til humanitære forhold, kunne det overvejes, at indføre en bestemmelse om erklæringer, dokumentationer eller andet fra slutbrugere, der kunne dokumentere beløbets anvendelse, eller en omvendt bevisbyrde.

Generelt om indgreb i meddelelshemmeligheden rpl.s. § 786 m.v.

I forbindelse med de påtænkte forhandlinger med IT – og forskningsministeriet om fastsættelse af reglerne i henhold til den foreslåede bemyndighedsbestemmelse, er det vigtigt, at der foruden de nævnte deltagere inddrages praktiske efterforskere. Dette bør ske for at fastlægge regler, der ligger så tæt på efterforskernes behov som muligt, men også så reglerne udformes med en fleksibilitet, der gør det muligt, at følge de kriminelle brug af den hastige teknologiske udvikling i området.

Specifikt ad retsplejelovens § 786 m.v. (indgreb i meddelelshemmeligheden).

Bemyndigelsesbestemmelserne, der tænkes etableret omkring teleselskabernes registrering og opbevaring af oplysninger, er vigtigt, set i efterforskningsmæssigt perspektiv.

Dette anbefales stærkt, at der – som også Justitsministeriet lægger op til som en af flere muligheder – at der gives politiet en bedre og mere effektiv adgang til abonnementsoplysning ved en direkte (on-line) adgang til forsyningspligtudbyderens landsdækkende nummeroplysningstjeneste, uden at der foreligger en kendelse eller beslutning om edition.

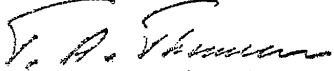
En sådan regel findes ubetænkelig og er helt analog med politiets muligheder for at indhente oplysninger i Det Centrale Personregister.

Endvidere findes det at være en ressourcebesparende metode set i forhold til de nuværende regler om editionskendelser m.v.

Generelt vedrørende lovændring af udlændingeloven (initiativer om terrorisme).

De foreslåede bestemmelser i Udlændingeloven giver ikke anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen
Politiforbundet i Danmark


Tommy Agerskov Thomsen


/ Steen Møller Andersen

Advokatrådet

ADVOKAT  SAMFUNDET

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1306 København K.

Akt.nr. 57

Jmt. modt.
23 NOV. 2001

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
FAX 33 36 97 50

DATO: 22-11-2001
J.NR.: 04-010602-01-2754
REF.: spi/lpe

● Høring vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven m.v.

Ved brev af 30. oktober 2001 (j.nr. 2001-730-0466) har Justitsministeriet anmodet Advokatrådet om en udtalelse om ovennævnte udkast til ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven m.v. Efter forudgående behandling i Advokatrådets Retsudvalg, skal Advokatrådet bemærke følgende:

Advokatrådet kan tiltræde, at terrorhandlingerne den 11. september 2001 i USA begrundes, at der foretages et tjek af de gældende regler i straffeloven, retsplejeloven m.v. med henblik på at sikre, at disse lovbestemmelser i tilstrækkelig grad værnere om de samfundsmæssige værdier og giver grundlag for at forhindre, efterforske og opklare forbrydelser af tilsvarende art.

● Advokatrådet må imidlertid advare imod, at de tragiske begivenheder i USA anvendes til generel skærpelse af straffelovens bestemmelser. Endvidere må Advokatrådet advare imod en udvidelse af politiets adgang til, med eller uden dommerkendelse, at foranstalte tvangsindgreb overfor borgere som led i efterforskning af en mulig kriminel handling.

Advokatrådet kan endvidere tiltræde, at der som led i ovennævnte er grundlag for at ændre reglerne om udlevering af borgere til retsforfølgning i udlandet, således at Danmarks internationale forpligtelser kan gennemføres. Advokatrådet finder dog anledning til at bemærke, at dette ikke må ske på bekostning af de væsentlige demokratiske og menneskelige værdier, som det danske samfund bygger på.

E-mail: samfund@advocom.dk
Homepage: www.advokatsamfundet.dk

26/11-2001
Justitsministeriets
Lovafdeling

1 A 2001-730-0466

Ad lovforslagets § 1, ændring af straffeloven:

Lovforslaget § 1 vedrører ændring af straffelovens § 77 a samt ændring og udvidelse af den gældende såkaldte terrorismeparagraf i lovens § 114.

Med hensyn til ændringsforslaget vedrørende straffelovens § 77 a konstateres det forudsætningsvist i bemærkningerne, pkt. 1.2., at den foreslåede ændring af § 77 a er nødvendig for at gennemføre FN's Terrorfinansieringskonvention, artikel 8, og FN's Sikkerhedsrådsresolution, artikel 1, litra c.

Artikel 8 i FN's Terrorfinansieringskonvention omfatter identifikation, opdagelse, indefrysning eller beslaglæggelse af midler bestemt for terrorisme, men ikke konfiskation. Artikel 8, stk. 2, indeholder yderligere en forpligtelse for de kontraherende stater til at træffe passende foranstaltninger med henblik på at kunne konfiskere midler, der anvendes til – eller er tænkt anvendt til – de terroristiske forbrydelser samt udbyttet vedrørende sådanne forbrydelser. Ethvert af de i artikel 8 nævnte formål vil efter Advokatrådets opfattelse kunne opnås med de gældende beslaglæggelses- og konfiskationsbestemmelser i retspleje- og straffeloven. Heller ikke artikel 1, litra c, i FN's Sikkerhedsrådsresolution tilsiger de foreslåede ændringer, idet resolutionen alene taler om indefrysning af penge og andre finansielle midler eller økonomiske ressourcer.

Det er således Advokatrådets opfattelse, at det ikke er nødvendigt at ændre § 77 a for at kunne tiltræde FN's Terrorfinansieringskonvention samt FN's Sikkerhedsrådsresolution.

Indholdet og omfanget af den gældende § 77 a er omstridt blandt juridiske teoretikere.

Det står dog fast, at der er tale om en vidtgående bestemmelse vedrørende konfiskation af genstande, som ikke er indgået i en strafbar handling og uden hensyn til, hvem der måtte være ejer af de pågældende genstande.

Motiverne til den gældende § 77a er meget kortfattede. Det er ikke ganske klart, hvilke funktioner reglen er tiltænkt, og navnlig ikke hvorledes en regelkonflikt, der kan opstå, når de genstande, der er tale om at konfiskere, har forbindelse med en strafbar handling og derfor må bedømmes efter reglerne i §§ 75 – 77 med de begrænsninger, der efter disse regler gælder med hensyn til konfiskation hos

godtroende tredjemænd, skal løses. I overensstemmelse hermed er det anført i Den Kommenterede Straffelov, Almindelig del, 7 udgave, 2001, side 351, at tidligere rigsadvokat Lindegaard stillede sig kritisk til reglen i § 77 a, som en "latent trussel" mod den i øvrigt etablerede konfiskationsordning i straffeloven.

Der er imidlertid næppe tvivl om, at bestemmelsens kerneområde er den situation, hvor politiet f.eks. finder et parti narkotika eller et parti ulovlige våben, som i sig selv er ulovlige, men hvor der ikke kan påvises noget "ejerskab" til de pågældende ulovlige genstande, men hvor genstandene under alle omstændigheder på grund af genstandenes ulovlige karakter skal kunne konfiskeres. Da den eksisterende bestemmelse således kun med mening kan anvendes i sådanne afgrænsede tilfælde, idet man i alle andre tilfælde vil være henvist til at følge de almindelige konfiskationsregler, herunder med forudgående beslaglæggelse, forekommer det efter Advokatrådets opfattelse uhensigtsmæssigt og unødvendigt at udstrække den eksisterende bestemmelse til "andre formuegoder, herunder penge". "Andre formuegoder, herunder penge" kan ikke være "ulovlige i sig selv", og man er derfor allerede af denne grund uden for den hidtidige bestemmelses område.

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

Endelig fremgår det af Terrorfinansieringskonventionens artikel 8, stk. 5, at artiklen skal implementeres "uden præjudice for tredjemands rettigheder, når tredjemand handlede i god tro". "(third parties acting in good faith)". Efter Advokatrådets opfattelse bør dette udsagn retteligt oversættes til "når tredjemand er i god tro". Den foreslåede ændring – såvel som den gældende § 77 a – tager ikke højde for dette hensyn til tredjemand, og det er netop udtryk for den uløste konflikt, der allerede er i § 77 a, jfr. ovenfor.

Advokatrådet finder det således betænkeligt, at en så vidtgående ændring, der i virkeligheden hviler på en anden forudsætning end den gældende bestemmelse, foreslås gennemført.

Med hensyn til forslaget om ændring af straffelovens § 114, den såkaldte terrorismeparagraf, bemærker Advokatrådet, at den gældende bestemmelse i straffeloven har den såkaldte "Urolov" som historisk forudsætning.

Uroloven blev vedtaget i 1934 under indtryk af nazisternes magtovertagelse i Tyskland, og den nugældende bestemmelse kan derfor kun forstås som et dansk forsøg på at dæmme op for den situation i Tyskland, hvor det var lykkedes nazisterne at overtage statsapparatet. Dette nævnes for at tydeliggøre, at baggrunden for den gældende bestemmelse er lige så alvorlig som terroristangrebene i USA den 11. september 2001.

Den gældende udformning af § 114 er ikke den udformning, der blev vedtaget i 1934. Bestemmelsen fik sin nuværende formulering i 1952, blandt andet på baggrund af 2. verdenskrig, idet man i 1952 også ønskede at ramme korps, grupper eller sammenslutninger, der tilstrækkeligt groft ønskede at forstyrre samfundsordenen eller få indflydelse på offentlige anliggender ved fysisk magtanvendelse. Herudover kriminaliseredes ved § 114, stk. 2, den blotte deltagelse i ulovlige militære organisationer eller grupper.

Det fremgår af bemærkningerne (pkt. 2.1.1.1), at den omtalte FN-konvention gennem regler om straffemyndighed, udlevering og retshjælp m.v., indebærer udvidede muligheder for at strafforfølge gerningsmænd uden hensyn til, hvor den strafbare handling er begået, og hvor gerningsmanden hører hjemme.

Ser man dette i sammenhæng med FN's omtalte sikkerhedsrådsresolution samt udkastet til EU-Rammeafgåelsen, er situationen den, at FN-konventionen (og sikkerhedsrådsresolutionen) indebærer, at enhver kontraherende stat skal gøre, hvad der er nødvendigt for at kriminalisere terrorisme, når forbrydelsen begås på den pågældende stats område eller på fartøj under den pågældende stats flag eller i fly registreret efter den pågældende stats lovgivning på det tidspunkt, hvor forbrydelsen begås, eller hvis forbrydelsen begås af en statsborger fra den pågældende stat.

Herudover *kan* (men ikke nødvendigvis skal) en kontraherende stat udvide sin straffemyndighed til medvirken eller forsøg på at begå en terrorismeforbrydelse på statens område eller mod en statsborger fra staten eller mod statens repræsentationer eller faciliteter i udlandet, ligesom staten *kan* kriminalisere forsøg på at tvinge staten til at foretage noget eller undlade noget samt kriminalisere en forbrydelse af den pågældende art begået af en statsløs person, som har fast bopæl på statens område. Endvidere kriminaliseres en forbrydelse begået ombord på et fly, der drives af den pågældende stats offentlige myndigheder (men hvor flyet ikke nødvendigvis er registreret efter statens lovgivning).

Dette fakultative princip vedrørende væsentlige dele af de forbrydelser, der defineres som terroristiske, gøres ved udkastet til EU's Rameafgørelse til en forpligtelse for EU medlemsstaterne i forhold til både andre EU medlemsstater og alle andre stater. EU's foreslåede rameafgørelse anvendes således som middel til for EU staternes vedkommende at gøre det fakultative element i FN konventionen obligatorisk i forhold til alle stater.

Bestemmelsen i § 114 indeholder en strafferamme på fængsel i op til livstid. Advokatrådet skal i den anledning bemærke, at fastlæggelse af strafferammer for overtrædelse af individuelle delikter er et politisk spørgsmål, som Advokatrådet i princippet ikke mener at burde udtale sig om. Det bemærkes dog, at hverken FN konventionen, FN's Sikkerhedsrådsresolution eller udkastet til EU's Rameafgørelse indeholder nogen forpligtelse til at indføre den strafferamme på livstidsfængsel, der er medtaget i § 114.

Advokatrådet finder det positivt, at der i lovudkastet tilstræbes en samlet regulering af, hvad der forstås ved terror. Den foreslåede definition indeholder efter Advokatrådet opfattelse imidlertid ikke nogen præcis definition af begrebet terrorisme, uagtet dette efter de i øvrigt meget kortfattede bemærkninger, har været intentionen.

Resultatet er blevet, at en række "almindelige" bestemmelser, f.eks. straffelovens § 245 om grov vold, nu bliver terrorisme, hvis der er tale om at tilføje et lands eller en international organisations politiske, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer alvorlig skade, navnlig ved at skræmme befolkningen eller ødelægge disse strukturer. Disse bestemmelser "løftes" ved den foreslåede bestemmelse op på et niveau, hvor de nu kan give livsvarigt fængsel.

Det er som anført et led i terrordefinitionen, at der skal være tilføjet "et lands eller en international organisations politiske, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer alvorlig skade, navnlig ved at skræmme befolkningen eller ødelægge disse strukturer". Dette kriterium forekommer at omfatte *enhver* opstand på den angivne måde mod et land eller en international organisation, hvilket efter Advokatrådets opfattelse er for vidtgående, idet definitionen således vil omfatte handlinger, som man fra dansk side hidtil har bedømt som udtryk for en persons legitime udøvelse af modstand mod et diktatorisk og undertrykkende styre.

Med hensyn til forslagene til §§ 114 a-d, bemærkes, at §§ 114 c og 114 d svarer til den nuværende § 114, stk. 1, og stk. 2, og bemærkningerne til forslaget indeholder efter Advokatrådets opfattelse ingen nye bidrag til forståelsen af anvendelsen af §§ 114 c og 114 d ud over den ikke uvæsentlige konstatering i bemærkningerne til § 114 c, at denne bestemmelse nu er gjort subsidiær i forhold til bestemmelserne i §§ 114-114 b.

Med forslaget til udformning af § 114 a kriminaliseres den blotte deltagelse i en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger omfattet af § 114.

Der kan i den anledning rejses spørgsmål om, hvad der skal forstås ved "deltagelse". I bemærkningerne til § 114 a henvises til, at bestemmelsen om deltagelse i en terrorgruppe indsættes med henblik på at gennemføre artikel 2, stk. 2, litra b, i den foreslåede EU-Rammeafgørelse. Denne bestemmelse indeholder i den danske oversættelse også kun ordet "deltagelse". Der er ikke noget krav om, at der skal være "aktiv deltagelse" eller visse indledende udførelses handlinger eller lignende, hvorfor "deltagelse" i den konkrete sammenhæng formentlig 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.

Forslagets § 114 a, stk. 2, nr. 1-3, indebærer en kriminalisering af direkte eller indirekte "egen" økonomisk støtte til en terrororganisation eller direkte eller indirekte tilvejebringelse, indsamling eller tilrådighedsstillelse af penge, andre formuegoder eller finansiering af andre lignende ydelser for en terroristgruppe. Terroristgruppe defineres i forslaget til § 114 a som en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger omfattet af § 114.

Der er efter Advokatrådets opfattelse tale om en vidtgående kriminalisering, af de nævnte aktiviteter. Advokatrådet noterer, at sidste del af forslaget til udformning af § 114 a må forstås således, at det skal være bevist inden for rammerne af de normale beviskrav, at den fornødne hensigt har været til stede. Ved hensigt må her forstås kriminelt forsøg eller kriminel medvirken. Herudover må det forudsættes, at der ved det fornødne forsæt skal forstås, at den fornødne viden om, hvad der samles ind til, skal være til stede. Det fremgår ikke direkte af lovudkastet, at dette forsætskrav gælder, og Advokatrådet er derfor betænkelig ved udformningen af bestemmelsen.

Med hensyn til forslaget til § 114 b kriminaliseres yderligere den brede og ikke nødvendigvis særlig konkrete medvirken. Også denne bestemmelse må efter Advokatrådets opfattelse forudsætte, at de sædvanlige beviskrav er opfyldt. Advokatrådet frygter imidlertid, at den brede udformning af bestemmelsen i praksis vil slække beviskravene og udvide det strafbares område. Det vil efter Advokatrådets opfattelse være betænkeligt.

Det fremgår af bemærkningerne til § 114 b, at der er tale om en udvidet medvirkensregel, der omfatter enhver form for støtte til terrororganisationer, selv om støtten ikke kan henføres til konkrete terrorhandlinger, og det slås fast, at der vil kunne straffes efter den særlige medvirkensregel, altså den udvidede medvirkensregel, selv om den pågældende ikke har forsæt til at medvirke til en konkretiseret terrorhandling.

Der gøres i bemærkningerne til § 114 b opmærksom på, at bestemmelsen tilsigter at gennemføre FN konventionens artikel 2, stk. 5, litra c, første led, men bestemmelsen er efter Advokatrådets opfattelse mere vidtgående end konventionen tilsiger.

Det forudsættes i bemærkningerne til § 114 b, at den særlige medvirkensregel, som bestemmelsen introducerer, er subsidiær i forhold til den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23, hvilket ifølge bemærkningerne betyder, at manglende mulighed for domfældelse efter § 23, jfr. §§ 114 og 114 a, fordi der ikke foreligger tilstrækkelig konkretiseret forsæt til en bestemt terrorhandling, og fordi der ikke er tale om en medvirken i form af deltagelse i en terrororganisation eller finansiering heraf, kan medføre, at der kan straffes for medvirken efter § 114 b.

Dette er efter Advokatrådets opfattelse en uacceptabel udvidelse af medvirkensbegrebet. Advokatrådet bemærker i den forbindelse, at den almindelige medvirkensbestemmelse i straffelovens § 23 i forvejen er ganske vidtgående.

Ad lovforslagets § 2, ændring af lov om rettens pleje:

Ad § 2, nr. 1:

Advokatrådet har ikke bemærkninger til denne del af lovforslaget.

Ad § 2, nr. 2 og nr. 4:

Lovforslaget indebærer en udvidelse af adgangen til at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden, jfr. § 781, stk. 1, nr. 3, og observation, jfr. § 791 a, stk. 3, nr. 3, ved uanset det nuværende kriminalitetskrav om fængsel i 6 år eller derover, at give politiet adgang til at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden og indgreb ved at foranstalte observation i forbindelse med efterforskning af særlig grove våbenlovsovertrædelser, som omfattet af straffelovens § 192 a, såfremt de øvrige betingelser for indgrebet er opfyldt.

Advokatrådet kan tiltræde, at der på baggrund af begivenhederne i USA den 11. september 2001 er grund til at give politiet adgang til at iværksætte indgreb i meddelelseshemmeligheden, samt at foretage særlig kvalificeret observation i forbindelse med efterforskning af de i straffelovens § 192 a særlig grove våbenlovsovertrædelser.

Ad § 2, nr. 3:

Efter retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 3, kan politiet foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden ved at indhente oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der sættes i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selvom indehaveren af dette ikke har meddelt tilladelse hertil (teleoplysning).

Efter denne bestemmelse kan politiet således indhente teleoplysninger vedrørende bestemte telefonnumre, eksempelvis oplysning om opkald til eller fra en mistænkt.

Ved lov nr. 465 af 7. juni 2001 blev straffeloven og retsplejeloven ændret, således at politiet efter den nye bestemmelse i § 780, stk. 1, nr. 4, kan foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden ved at indhente oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater indenfor et nærmere angivet område der sættes i forbindelse med andre telefoner eller kommunikationsapparater (udvidet teleoplysning). Bestemmelsen giver politiet mulighed for at få adgang til de såkaldte masteoplysninger i forbindelse med efterforskning af forbrydelser, som har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd, eller for betydelige samfundsværdier.

Lov nr. 418 af 31. maj 2000 om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet indeholder i § 14 en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter IT- og forskningsministeren kan fastsætte regler for udbydere af offentlige telenet eller teletjenester om minimumskrav til behandling af personoplysninger i forbindelse med

telekommunikation. Bemyndigelsen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 1169 af 15. december 2000 om udbud af telenet og teletjenester.

Bekendtgørelsen regulerer spørgsmålet om, hvornår trafikdata lovligt kan opbevares, men indeholder ingen bestemmelser, der forpligter udbydere til at opbevare disse oplysninger. Trafikdata kan være oplysninger om det kaldende nummer (A-nummer) og det kaldte nummer (B-nummer), samt tidspunktet for kommunikationen. Telestyrelsen har overfor Justitsministeriet oplyst, at teleselskabernes praksis med hensyn til logning af masteoplysninger varierer betydeligt.

I september 1999 afgav det såkaldte Brydesholt-udvalg betænkning nr. 1377/1999 om børnepornografi og IT-efterforskning. Dele af udvalgets betænkning er gennemført ved lov nr. 441 af 31. maj 2000 og ved lov nr. 465 af 7. juni 2001. Et enkelt forslag blev ikke medtaget i lovforslagene. Forslaget i udvalgets overvejelse vedrørte spørgsmålet om at indføre en pligt for internetudbydere og teleselskaber til at logge og opbevare visse oplysninger, således at det under en efterfølgende politimæssig efterforskning vil være muligt at spore den kommunikation, der har fundet sted. Udvalget anser en sådan logningspligt for i særlig grad at have betydning for efterforskning af lovovertrædelser vedrørende børnepornografi, men oplysningerne vil kunne bidrage til efterforskning af alle former for kriminalitet, der foregår på eller ved hjælp af Internettet.

På grundlag af de fra IT-branchens side afgivne høringssvar over betænkningen, der udtrykte betænkelighed ved udvalgets forslag om registrering af logoplysninger og opbevaring heraf, fandt Justitsministeriet det rigtigst, at der ikke på det da foreliggende grundlag blev stillet forslag om at indføre en sådan pligt for internetudbydere og teleselskaber. I lyset af de indvendinger, der er fremført i visse af høringssvarene vedrørende betænkningen, iværksatte Justitsministeriet på denne baggrund et samarbejde med IT- og forskningsministeriet om en nærmere undersøgelse af konsekvenserne af udvalgets forslag.

Ved brev af 27. oktober 1999 afgav Advokatrådet høringssvar over denne del af betænkningen. I høringssvaret tiltrådte Advokatrådet, at der var behov for at kunne indhente oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater indenfor et nærmere angivet område der sættes i forbindelse med andre telefoner eller andre kommunikationsapparater (udvidet teleoplysning). Advokatrådet tiltrådte endvidere, at der skal være adgang til udvidet teleoplysninger efter § 780, stk. 1, nr. 4, efter de betingelser, som er angivet i § 781, stk. 5. Advokatrådet udtrykte endelig enighed med Brydesholt-udvalgets flertal i, at en regulering af de

krav, der stilles til internetudbydere m.fl. i forbindelse med udbydelse og opbevaring af oplysninger, bør ske ved lov, og ikke ved en selvregulering i branchen.

Den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 786, stk. 4, giver hjemmel til, at justitsministeren ved bekendtgørelse kan fastsætte regler om registrering og opbevaring (logning) af de oplysninger om tele- og internetkommunikation, der er relevante for politiets efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold.

For så vidt angår teletrafik vil de oplysninger, som logningspligten kan omfatte, navnlig være de oplysninger, som politiet har brug for i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden i form af teleoplysninger og udvidet teleoplysning, jfr. retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 3 og 4. For så vidt angår internettrafik vil der kunne fastsættes regler om logning af den dynamiske tildeling af IP-adresser, tidspunkt for opkobling og nedkobling, samt opkoblingens varighed.

For så vidt angår elektronisk post, stilles der ikke forslag om en generel logning af indholdsdata, men alene oplysninger svarende til teleoplysninger, dvs. oplysninger som f.eks. afsender, modtager og tidsangivelse vedrørende kommunikationen. Den nærmere regulering vedrørende elektronisk post vil således ikke kunne forpligte internetudbydere til generelt at gemme indholdet af elektroniske postbeskeder.

Advokatrådet har noteret, at der ikke vil kunne fastsættes regler om, at internetudbydere løbende skal foretage registrering af, hvilke hjemmesider, chat-rooms m.v. kunderne besøger. Hensigten med forslaget er alene at kunne føre elektroniske spor, der findes på Internettet i forbindelse med kriminelles aktiviteter, tilbage til mulige gerningsmænd.

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 tilgængelig med henblik på at kunne gennemføre indgreb i meddelelshemmeligheden.

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 endvidere tiltræde Brydesholt-udvalgets anbefaling om en opbevaringsperiode på 6 måneder.

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

Ad § 2, nr. 5:

I henhold til de gældende regler om indgreb i meddelelshemmeligheden og ransagning er der mulighed for, at politiet kan gøre sig bekendt med kommunikation mellem computere m.v. og at politiet ved ransagning, eventuelt hemmelig ransagning, kan gøre sig bekendt med alle registreringer i en computer, herunder modtagne elektroniske meddelelser og kopier af sådanne meddelelser, der er afsendt, dvs. bagudrettede oplysninger.

Derimod er det efter de gældende regler ikke muligt at tilvejebringe de samme oplysninger, hvis undersøgelsen af materialet i computeren sker ved en løbende aflæsning, der foretages af politiet fra et andet sted (fremadrettede oplysninger). Dette fremgår af Højesterets kendelse, som er gengivet i UfR 1999, side 985.

På denne baggrund fremgår det af bemærkningerne, at det er Justitsministeriets opfattelse, at politiet i forbindelse med efterforskning af alvorlig kriminalitet – f.eks. gennem installation af et særligt edb-program ("sniffer-program") - skal sikres adgang til løbende at kunne registrere indholdet og anvendelsen af bestemte computere.

Den foreslåede § 791 b indebærer, at politiet uden at være til stede der, hvor et ikke-offentligt tilgængeligt informationssystem benyttes – ved hjælp af edb-programmer eller andet udstyr – løbende kan aflæse oplysninger i informationssystemet. Dette indgreb betegnes "dataaflæsning".

Indgreb i form af dataaflæsning omfatter bl.a. den situation, hvor politiet ved hjælp af et "sniffer-program", får tilsendt kopi af samtlige indtastninger, som brugeren af edb-udstyret foretager, herunder åbning af computeren, oprettelse af nye dokumenter, regnskaber m.v., og nye indtastninger i allerede eksisterende

dokumenter, eller af visse nærmer angivne indtastninger. "Sniffer-programmet" kan endvidere gøre det muligt for politiet automatisk og uden den pågældendes viden at modtage kopi af e-post, der afsendes fra en computer, og af opslag på Internettet, der foretages på computeren. Endvidere vil der kunne foretages aflæsning af elektroniske meddelelser, der modtages i computeren. Det vil ikke være et krav, at den elektroniske meddelelse skal være åbnet og læst af modtageren, men den skal være modtaget af den computer, som indgrebet omfatter. Elektroniske meddelelser, der er under forsendelse, vil fortsat kunne aflyttes efter de gældende regler om indgreb i meddelelshemmeligheden i retsplejelovens kapitel 71.

Det er uden betydning, hvem informationssystemet tilhører. Indgrebet kan således rettes mod mistænktets eget edb-udstyr, eller f.eks. en privat computer, der tilhører en anden end den mistænkte, eller den mistænktets computer på arbejdspladsen. Dette gælder, uanset om computeren også benyttes af andre.

Advokatrådet er betænkelig ved gennemførelse af denne del af lovforslaget. 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 vil derfor anbefale, at indikationsbetingelsen yderligere skærpes til f.eks. *"at andre efterforskningsskridt ikke vil være egnet til at sikre bevis i sagen"*, hvilken indikationsbetingelse kendes fra § 754 a. Endvidere vil Advokatrådet anbefale, at mistankekravet i nr. 1 skærpes, således at der skal *"foreligge en særlig bestyrket mistanke"*.

Baggrunden herfor 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-mistænktets kommunikation med den pågældende computer.

Ad § 2, nr. 6:

Advokatrådet har ikke bemærkninger til denne del af lovforslaget.

Ad § 2, nr. 7:

Efter den gældende retstilstand, jf. Højesterets afgørelse, gengivet i UfR 1999 side 985, følger, at en kendelse om hemmelig ransagning, kun omfatter en enkelt ransagning inden for den i kendelsen anførte periode, jfr. retsplejelovens § 799, stk. 2, jfr. § 783, stk. 2 og 3.

Lovforslaget indebærer, at retten i en og samme kendelse kan tillade politiet at foretage flere ransagninger indenfor det tidsrum i indtil 4 uger, der fastsættes. Forslaget indebærer endvidere, at der kan foretages gentagne hemmelige ransagninger.

● Advokatrådet finder forslaget betænkeligt og finder ikke, at de af Justitsministeriet anførte betragtninger begrundet en ændring af retstilstanden, således som den er fastlagt ved den nævnte højesteretskendelse.

Hemmelig ransagning er et særdeles vidtgående tvangsindgreb, der må forudsætte rettens forudgående - eller såfremt øjemedet ville forspildes, umiddelbare 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 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 retten om 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 kan ikke afvise, at der kan være tilfælde, hvor der viser sig behov for at gennemføre flere på hinanden følgende hemmelige ransagninger, men i disse formentlig ganske få tilfælde er det besvær, der er forbundet med at indhente rettens kendelse, af helt underordnet karakter 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 selvsagt 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 ved lovforslagets gennemførelse blive afskåret fra at tage stilling hertil.

Advokatrådet finder sammenfattende, 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.

Ad § 2, nr. 8, 9, 11 og 12:

Advokatrådet har ikke bemærkninger til denne del af lovforslaget.

Ad § 2, nr. 10:

Den foreslåede ændring af § 806, stk. 3, 1. pkt. indebærer, at politiet på tilsvarende måde som ved beslaglæggelse, får adgang til at træffe en foreløbig beslutning om pålæg af edition i tilfælde, hvor indgrebets ojemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes.

Som ved beslaglæggelse skal politiet, hvis den, som indgrebet retter sig imod, fremsætter anmodning herom, snarest muligt, og senest 24 timer efter indgrebet forelægge sagen for retten, der herefter ved kendelse afgør, om editionspålægget kan godkendes.

Forslaget er motiveret af, at der efter Justitsministeriets opfattelse kan opstå situationer, hvor det er nødvendigt for politiets efterforskning af en lovovertrædelse at sikre, at dokumenter eller andre genstande gennem pålæg om edition kan kræves forevist eller udleveret hurtigt og uden først at skulle afvente retskendelse. Som eksempel anføres i bemærkningerne den situation, hvor politiet har behov for øjeblikkelig udlevering af passagerlister m.v., der f.eks. opbevares elektronisk af et flyselskab, og som derfor ikke umiddelbart kan findes af politiet ved ransagning eller beslaglæggelse.

Advokatrådet har 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 indkræve oplysningerne.

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, jfr. § 750, 1. pkt. Det er 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, jfr. § 806, stk. 1, jfr. § 804 og den forudgående kontradiktion, jfr. § 806, stk. 6, jfr. § 804, stk. 4, samt bestemmelsen om at pålægge vidner, der er omfattet af tavshedspligt, vidneudelukkelse eller vidnefritagelse, jfr. §§ 169-172, at afgive forklaring.

Det af Justitsministeriets 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 som politiet kan kræve udleveret.

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

Ad lovforslagets § 3, ændring af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet.

Advokatrådet har ikke bemærkninger til denne del af lovforslaget.

Ad lovforslagets § 4 og § 5, ændring af lov om udlevering af lovovertrædere.

I lovforslagets bemærkninger, pkt. 4.3, har Justitsministeriet anført følgende som begrundelse for forslagene i § 4 og § 5:

"Når man hidtil har nægtet at udlevere danske statsborgere til strafforfølgning i udlandet – bortset fra de nordiske lande – har det været ud fra en betragtning om, at danske statsborgere, som mistænkes for strafbare handlinger, og som pågribes her i landet, bør have krav på at blive stillet for en dansk domstol med de retssikkerhedsgarantier, der er knyttet

hertil. Der er således efter straffeloven vide muligheder for at strafforfølge danske statsborgere for lovovertrædelser begået i udlandet, forudsat forholdet er strafbart både for dansk ret og efter lovgivningen i det land, hvor overtrædelser er begået (krav om dobbelt strafbarhed).

Det må imidlertid erkendes, at der vil kunne forekomme sager – ikke mindst om terrorvirksomhed eller anden grov international kriminalitet – hvor det kan være forbundet med store – og eventuelt uoverstigelige – vanskeligheder under en straffesag i Danmark at føre bevis for lovovertrædelser begået i udlandet, når vidnerne eller beviserne ikke befinder sig i Danmark.

Dette taler for, at straffesagen som udgangspunkt gennemføres i det land, hvor lovovertrædelser er begået, eller hvor det i øvrigt af hensyn til bevisførelsen er mest hensigtsmæssigt. Det må også indgå i overvejelserne, at det ikke kan udelukkes, at en opretholdelse af forbudet mod at udlevere danske statsborgere til strafforfølgning i udlandet vil kunne indebære, at en mistænkt dansk statsborger ikke kan straffes – eventuelt for meget alvorlig kriminalitet – fordi det i praksis ikke er muligt at gennemføre en straffesag mod den pågældende i Danmark.

På denne baggrund bør det hidtidige absolutte forbud mod udlevering af danske statsborgere efter Justitsministeriets opfattelse ikke opretholdes. Det er dog samtidig Justitsministeriets opfattelse, at der ikke bør indføres en generel adgang til at udlevere danske statsborgere. Udlevering bør kun kunne ske til strafforfølgning, og kun hvor der er tale om alvorlige lovovertrædelser, eller hvor den pågældende danske statsborger har en mere begrænset tilknytning til Danmark. Hensynet til at beskytte danske statsborgere mod udlevering bør i disse tilfælde vige for den almindelige interesse i, at lovovertrædelser pådømmes.”

Advokatrådet finder på den baggrund, at der i lovforslaget ikke er den fornødne sammenhæng mellem de citerede bemærkninger og lovudkastet.

Lovforslaget åbner således mulighed for udlevering af danske statsborgere til strafforfølgning i andre lande, også hvor der er tale om mindre alvorlige lovovertrædelser. Der er således efter lovforslaget mulighed for udlevering af en dansk statsborger til et andet EU-land i tilfælde, hvor den pågældende ikke har nogen særlig tilknytning til det pågældende land og eksempelvis er sigtet for checkfalsk

med hensyn til et beløb på 500 kr. Det hænger sammen med, at man efter lovforslaget lægger vægt på den abstrakte strafferamme og ikke den konkrete forskyldte straf.

Har den, der ønskes udleveret, i de sidste 2 år forud for den strafbare handling haft bopæl i den stat, hvortil udlevering ønskes, gælder der kun et krav om, at handlingen efter dansk ret skal kunne straffes med fængsel i mindst 6 måneder. Det betyder, at der i den situation vil kunne ske udlevering for banale straffelovsovertrædelser, også selv om der er gået nogen tid, efter at den, der ønskes udleveret, har forladt det land, hvortil udlevering ønskes og bosat sig i Danmark.

Efter lovforslagets § 4, stk. 2 og 3, skal der være mulighed for udlevering af danske statsborgere til andre lande end EU-lande efter nogenlunde samme kriterier. Dog skal den handling, for hvilken der søges udlevering, efter dansk ret kunne straffes med fængsel i mindst 1 år, hvilket imidlertid ikke rummer nogen væsentlig begrænsning, idet denne strafferamme vil være opfyldt for en stor del af de lovovertrædelser, der er omfattet af den danske straffelov.

Advokatrådet er særdeles betænkelig ved, at der indføres en ordning med en så vidtgående mulighed for udlevering af danske statsborgere til retsforfølgning i udlandet.

Som anført i lovforslaget er det et grundlæggende hensyn bag udleveringsreglerne, at danske statsborgere, som mistænkes for strafbare handlinger, og som pågribes her i landet, bør have krav på at blive stillet for en dansk domstol med de retssikkerheds-garantier, der er knyttet hertil.

Der er efter Advokatrådets opfattelse ingen sikkerhed for, at alle lande lever op til de retssikkerhedsgarantier, der er gældende efter dansk ret. Dette gælder også lande indenfor EU, jf. f.eks. Østre Landsrets kendelse af 26. marts 1999, gengivet i Domme i Kriminelle Sager 1999 side 228-229. I den sag nægtede danske domstole at udlevere en herboende udlænding til straffuldbyrkelse i Italien. Der blev i kendelsen lagt vægt på, at der i forbindelse med domfældelsen i Italien var sket en tilside-sættelse af grundlæggende retssikkerhedsmæssige garantier.

Lovudkastet er for så vidt angår bestemmelserne om udlevering af lovovertrædere ikke specielt knyttet til bekæmpelse af terrorisme, men på grund af den del af udkastet, der vedrører ændringer i straffeloven, vil der efter lovforslaget kunne blive tale om at udlevere en dansk statsborger, som aldrig har været bosat i udlandet og som f.eks. sympatiserer med den baskiske frihedsbevægelse (uden at sympatisere

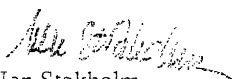
med terrorhandlinger), og efter udvidelsen efter straffelovens §§ 114, 114 a og 114 b har gjort noget usædvanligt, der direkte eller indirekte støtter bevægelsen.

Samlet er det Advokatrådets opfattelse, at lovforslaget på dette punkt er for vidtgående. Advokatrådet skal på den baggrund foreslå, at der i stedet for abstrakte straffesamfund lægges vægt på den konkrete forskyldte straf, således at udlevering af danske statsborgere forudsætter, at den pågældende – bedømt efter dansk ret – står til mindst 4 års fængsel.

For så vidt angår de politiske lovovertrædelser eller de politisk prægede lovovertrædelser bemærker Advokatrådet, at det forekommer betænkeligt at give afkald på muligheden for 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.

Advokatrådet forudsætter i øvrigt, at der altid stilles krav om, at en dansk statsborger, som udleveres til strafforfølgning i udlandet, straks efter endelig dom tilbageføres til Danmark med henblik på straffuldbyrdelse her i landet, medmindre den pågældende samtykker i at afsone straffen i udlandet.

Med venlig hilsen


Jon Stokholm

LANDSFORENINGEN AF
BESKIKKEDE ADVOKATER

Akt.nr. 52

FORMAND:
THOMAS RØRDAM
ST. KONGENSGADE 77
POSTBOKS 9017
1022 KØBENHAVN K
TLF. 33 12 45 40
FAX 33 93 45 40

Justitsministeriet
Lovafdelingen/Strafferetskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 Kbh. K

SEKRETARIAT:
ØSTERGADE 16
POSTBOKS 1051
1007 KØBENHAVN K
TLF. 33 11 75 22
GIRC 735 02 01
FAX 33 32 47 75

Østergade 16
21. november 2001
ER/bn

*Jmt. Mdt
22 NOV 2001*

Vedr.: J.nr. 2001-730-0466. Høring vedr. udkast til "terrorpakke" (ændring af straffeloven, retsplejeloven, udleveringsloven m.v.)

Ved brev af 30.10.2001 har Justitsministeriet anmodet Landsforeningen om en udtalelse om ovennævnte udkast til ændringer i de anførte love. Høringsfristen var oprindeligt sat til 15.11.2001, men blev efterfølgende på grund af folketingsvalget forlænget en uge til den 22.11.2001.

Sagen har været behandlet på et bestyrelsesmøde i Landsforeningen, der udtaler følgende.

Foreningen har forståelse for, at den globale opstandelse oven på det enkeltstående terrorangreb i USA kan føre til, at de enkelte lande vurderer, om den eksisterende lovgivning er tilstrækkelig til at forebygge eller opklare forbrydelser af tilsvarende art.

Foreningen må imidlertid advare mod, at man presser ændringer igennem lovgivningsproceduren, der dels indebærer vidtgående indgreb også i almindelige ukriminelle borgeres rettigheder, dels rammer kriminalitet, der intet har med terrorbekæmpelse at gøre, hvorfor det næppe kan have samme hastende karakter.

Besindighed er at foretrække, også fordi Danmark ved på alt for kort tid at presse en uoverlagt lovgivning igennem kan blive bundet til uhensigtsmæssige regler, som man siden vil komme til at fortryde. Dette gælder i særdeleshed de foreslåede ændringer vedr. udlevering af danske statsborgere til retsforfølgning i andre lande.

Det er naturligvis vigtigt at bekæmpe terror, men man må gøre sig klart, at selve terrorhandlingen sjældent vil være et mål i sig selv. Heller ikke opstandelsen og frygten, som terrorhandlingen afføder, er et mål i sig selv. Frygten plejer at fortage sig efter nogen tid. Det ultimative mål er, at den statsmagt, som terrorhandlingen er rettet mod, overreagerer og retter indgreb mod enkeltpersoner eller grupper i befolkningen. Indgreb, som er i strid med fundamentale menneskerettigheder og

Justitsministeriets ^{27.11.2001}
Lovafdeling

12.2001-730-466

skrevne og uskrevne regler for et demokratisk samfund. Først da får terroren en grobund i det pågældende samfund.

Landsforeningen har på grund af den korte høringsfrist ikke mulighed for at behandle alle aspekter af de foreslåede lovændringer. I det omfang, dele af lovændringerne er uomtalte, betyder det ikke nødvendigvis, at Landsforeningen er enig i det foreslåede, kun at Landsforeningen her kan henholde sig til Advokatrådets høringssvar af 19.11.2001.

Ændringer i straffeloven

Den foreslåede ændring af straffelovens § 77 a, hvorefter der kan ske værdikonfiskation, er ikke i sin formulering begrænset til bekæmpelse af terrorvirksomhed, men ville i princippet kunne anvendes på alle strafbare handlinger, også bagatelkriminalitet. Bestemmelsen giver adgang til konfiskation af formue, uden at der er konstateret en forbrydelse, herunder medvirken eller forsøg. Bestemmelsen, der ikke er nødvendig af hensyn til indgåede forpligtelser over for FN, jfr. Advokatrådets høringssvar, udgør et fundamentalt indgreb i den enkelte borgers adgang til at råde over sine lovlige midler.

Landsforeningen kan ikke tiltræde udkastet.

Den foreslåede ændring af § 114 giver mulighed for at straffe med fængsel op til livstid for "terrorisme", uden at lovudkastet indeholder en præcis definition af begrebet terrorisme. Der er ingen garanti for, at begrebet "terror" vil blive fortolket ens til forskellige tider. Det er en politisk vurdering afhængig af, om man kan støtte det formål, der søges opnået ved de begåede handlinger, eller ej.

I stedet har man samlet en række bestemmelser, som i det daglige ikke nødvendigvis medfører alvorlige eller strenge straffe, og tilføjet et meget vagt gerningsindhold "tilføje et lands eller en international organisations politiske, økonomiske eller samfundsmæssige struktur alvorlig skade, navnlig ved at skræmme befolkningen eller ødelægge disse strukturer..."

Gerningsindholdet indeholder efter stk. 2 i den foreslåede bestemmelse også trusler om at begå en del af de opregnede forbrydelser.

Det vil sige, at f.eks. en indtalt bombetrussel til en lufthavn, der jo vil være en retsstridig forstyrrelse i driften af almindelige samfærdselsmidler, omtalt i forslaget § 114, stk. 1, nr. 9, fremover kan få en strafferamme med fængsel op til livstid. Det samme vil være tilfældet, hvis f.eks. fiskere som led i en protestaktion afspærrer en havn eller lignende og truer med at opretholde blokaden nogen tid.

Landsforeningen kan derfor ikke tiltræde § 114 i den foreslåede formulering.

I den foreslåede § 114 a er ordet "væsentlig" udgået i forhold til gældende bestemmelser. Det er uklart, hvad der skal lægges i ordet "deltagelse". Det er ligeledes uklart, hvorledes forsætskravene og beviskravene vil være med hensyn til den pågældendes "direkte eller indirekte" økonomiske støtte til grupper omfattet af § 114.

Landsforeningen kan derfor ikke tiltræde den påtænkte § 114 a i den foreslåede formulering.

I den foreslåede § 114 b udvides kriminaliseringen yderligere. Det må være højst usikkert, hvilke forsæts- og beviskrav, der stilles. Landsforeningen bemærker, at der i forvejen i straffeloven er ret vidtgående medvirkensbestemmelser, og har vanskeligt ved at forestille sig behov for en yderligere kriminalisering, der ikke er dækket af §§ 114 og 114 a, jfr. § 23.

Den videregående kriminalisering er heller ikke nødvendig til opfyldelse af de internationale forpligtelser. Danmark har påtaget sig.

Landsforeningen kan derfor ikke anbefale indførelse af den påtænkte bestemmelse.

Ændringer i retsplejeloven

Landsforeningen har ingen bemærkninger til forslaget om, at grovere våbenlovsovertrædelser kan danne grundlag for indgreb i meddelelshemmeligheden.

Landsforeningen kan også tiltræde, at lovgivningen fra tid til anden må justeres, således at indgreb i meddelelshemmeligheden følger med den tekniske udvikling - på det seneste kommunikation via elektronisk post. Landsforeningen finder det imidlertid afgørende, at sådanne indgreb sker ved lov, ikke en rammebeføjelse til Justitsministeren.

Landsforeningen kan således ikke tiltræde den foreslåede § 786, stk. 4-6. Det bemærkes i denne forbindelse, at strafansvar for overtrædelse af forskrifter også bør reguleres i lovform, hvis de overhovedet er nødvendige.

Med hensyn til den foreslåede § 791 b, der giver mulighed for ved "sniffer-programmer" at aflæse alle indtastninger i en ikke offentlig tilgængelig computer eller lignende, deler Landsforeningen Advokatrådets betænkeligheder, hvortil der henvises.

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 "blanco-checks" med hensyn til antallet af hemmelige ransagninger. Det vil sige, at domstoiskontrollen svækkes. Bestemmelsen tager sigte også på andre forbrydelser end egentlig terror, uanset hvorledes dette begreb defineres. Her som andre steder noterer man sig, at lovudkastet under overskriften "bekæmpelse af terrorisme" søger at gennemføre en forrykkelse af balancen mellem statsmagten og borgerne. Landsforeningen har betænkeligheder ved den foreslåede udvidelse og finder ikke, at der overbevisende er argumenteret for behovet herfor.

Den foreslåede ændring af editionsreglerne i § 806, stk. 3, 1. pkt. giver politiet mulighed for at træffe bestemmelse om edition uden at afvente rettens kendelse. Bestemmelsen er udformet generelt og efter Landsforeningens opfattelse for vidtgående, særligt fordi edition over for ikke-mistænkte vil svare til at pålægge disse en vidnepligt over for 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 ikke anbefale bestemmelsen i dens foreslåede form.

Ændring i udleveringsloven

Lovudkastet er her - som en del andre steder i antiterrorpakken - udformet generelt, således at der ikke er nogen nærmere anknytning til terrorbekæmpelse. Udkastet har formentlig i stedet med nogle tidligere drøftelser i EU-sammenhæng at gøre - drøftelser, der ikke tidligere har været enighed om. Det nylige terrorangreb i USA har så ført til ønsket om at få dette forslag behandlet som en del af antiterrorpakken muligt i håbet om en mindre grundig behandling.

Betænkelighederne mod at udlevere danske statsborgere til retsforfølgelse i udlandet består imidlertid fortsat. De foreslåede - abstrakte - strafferammer vil føre til, at danske statsborgere ville skulle udleveres på sigtelser som f.eks. checkfalsk på 100 kr. (strafferamme 8 år) og falsk anmeldelse (strafferamme 6 år). Har den pågældende tidligere været bosat i udlandet de sidste to år før den angivelige forbrydelse, er den abstrakte strafferamme sat til fængsel i mindst 6 måneder og vil derfor praktisk taget omfatte alle straffebestemmelser i straffeloven og derudover en lang række særlovs-overtrædelser.

Forestiller man sig, at en dansk turist til en udenlandsk politimyndighed anmelder at være udsat for et lommetyveri eller voldeligt overfald, og den stedlige politimyndighed vælger at holde med de lokale og betragte det som en falsk anmeldelse, vil den danske stat herefter være forpligtet at udlevere de i mellemtiden hjemvendte turister til strafforfølgning og eventuel fuldbyrdelse af dom.

Landsforeningen har i forbindelse med tidligere hørings svar peget på, at det tiltagende europæiske samarbejde ikke er ensbetydende med, at retsudviklingen i strafferet og -retspleje følges ad eller er på niveau med, hvad vi i Danmark vil anse for minimumskrav.

Landsforeningen peger på, at en række europæiske lande gang på gang figurerer på retslisterne ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol med sager for overtrædelse af EMK artikel 6, undertiden også artikel 3.

Landsforeningen bemærker, at Danmark under de gældende regler ved Østre Landsrets kendelse af 26/3 1999 (ØL 1. afd. kære nr. S-0915-99), jfr. Lf.Medd. 53/2000, måtte afvise at udlevere en udlænding til retsforfølgning i Italien, efter at dette land havde afsagt en udeblivelsesdom på 22 års fængsel for manddrab uden at gøre sig synderlige anstrengelser for at gøre udlændingen bekendt med sigtelse, tiltale eller domsforhandling.

På det seneste kan man læse i aviserne, at der har været gennemført en retssag mod nogle danske skiturister i Italien, der skal være idømt - heldigvis betinget - straf for falsk anmeldelse efter at have anmeldt at være bestjålet, uden at de pågældende var indvarslet til domsforhandlingen. Man havde ganske vist i deres fravær havde beskikket en advokat for dem, men advokaten havde heller ikke sat sig i forbindelse med dem, ligesom de pågældende heller ikke efterfølgende har kunnet få en domsudskrift.

Der vil efter forslaget, der omfatter alle straffebestemmelser, ikke blot kriminalitet forbundet med terror, også være mulighed for at udlevere danske statsborgere, der sympatiserer med udenlandske frihedsbevægelser - uden at sympatisere med, endsige foretage vold og terror - såfremt de pågældende frihedsbevægelser i udlandet betragtes som terrororganisationer, og den pågældendes aktiviteter falder ind under de lidt for rummelige bestemmelser i § 114 - 114 b.

Når terroropstandelsen har lagt sig, vil der hvile et tungt ansvar på de politikere, der foreslår og vedtager udleveringsbestemmelser som de foreslåede.

Landsforeningen kan – om end med betænkelighed - tiltræde Advokatrådets forslag, hvorefter der for det første må være tale om, at den konkret forskyldte straf - bedømt efter danske forhold - er på mindst 4 år, for det andet bør der være en sikkerhedsventil, særligt for så vidt angår de politisk prægede lovovertrædelser, således at Danmark kan afslå at udlevere danske statsborgere til strafforfølging for politiske overtrædelser. Det ville være ønskeligt at sikkerhedsventilen udtrykkeligt også omfatter muligheden for at nægte udlevering, hvis strafforfølgingen i det pågældende land ikke kan forventes at leve op til EMK artikel 6.

Som det så mange gange har været fremme i debatten - det, der i et land bedømmes som en terrorhandling, kan udmærket andre steder blive opfattet som en persons grundlæggende ret til at udøve sine frihedsrettigheder.

Det kan virke grotesk, at vi på den ene side giver asyl til udlændinge, der flygter fra forfølgelse bl.a. på grund af udøvelse af deres ytringsfrihed, og på den anden side ikke skærmer vore egne borgere mod at blive strafforfulgt i andre lande på grund af samme handlinger.

Landsforeningen bemærker endelig, at i det omfang udlevering finder sted, bør det være et ufravigeligt krav, at den pågældende efter endelig dom straks kan blive udleveret til straffuldbyardelse her i landet, medmindre den pågældende udtrykkeligt samtykker i at afsone straffen i udlandet.

På bestyrelsens vegne

Elsebeth Rasmussen



Det Danske Center for Menneskerettigheder

Justitsministeriet
Strafferetskontoret
Slotsholmsgade 6
1216 København K

Akt.no: *H*

Jmt. modt.

26 NOV. 2001

-> Ans

DATE
26. november 2001

DERES REF.
Sagsnr. 2001-730-*54* ha

VORES REF.

J.NR.
3522-1

Med brev af 30. oktober 2001 har Justitsministeriet anmodet Det Danske Center for Menneskerettigheder om en udtalelse til forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven og 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.).

Endvidere har Indenrigsministeriet ligeledes med brev af 30. oktober 2001 anmodet Det Danske Center for Menneskerettigheder om eventuelle bemærkninger til lov om ændring af udlændingeloven (Initiativer mod terrorisme m.v. – opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme).

Centret har som svar på de to anmodninger udarbejdet et samlet notat, som fremsendes vedlagt.

Notatet er ligeledes fremsendt til Indenrigsministeriet.

Med venlig hilsen

Morten Kjærum
Direktør

28/11-01
Justitsministeriets
Lovafdeling

1A 2001-730-466

NOTAT

om

Justitsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om udlevering af lovovertrædere, retsplejeloven og lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet samt Indenrigsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven ("anti-terrorpakken")

Baggrund:

Ved skrivelse af 30. oktober 2001 fremsendte Indenrigsministeriet et udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, og den 1. november 2001 fremsendte Justitsministeriet et udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om udlevering af lovovertrædere, retsplejeloven og lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet - under ét omtalt som "anti-terrorpakken" - med anmodning om Det Danske Center for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger hertil. Nærværende notat indeholder de kommentater, de to udkast har givet anledning til.

Konklusion:

"Anti-terrorpakken" kan kun i begrænset omfang begrundes med henvisning til de relevante internationale instrumenter, og udspillet går generelt markant videre, end hvad bekæmpelse af terror reelt tilsiger. "Pakken" bygger ikke på en klar og præcis definition af begrebet "terrorisme", hvilket bl.a. kan skabe stor usikkerhed f.eks. i forbindelse med indsamling af penge til humanitære formål. Henset til de vidtgående stramninger, "pakken" lægger op til, er det uheldigt, at udkastene på adskillige punkter er præget af at være blevet til i stor hast.

Justitsministeriets udspil åbner bl.a. op for en vid adgang til at overvåge personer, og en række af de foreslåede ændringer er næppe forenelige med art. 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om beskyttelsen af privatlivets fred. Endvidere kan en foreslået ordning om udlevering af danske statsborgere indebære diskriminerende afgørelser, og den vide adgang til udlevering - også for politiske lovovertrædelser - kan komme i konflikt med kravet om "fair trial" og med forbudet mod tortur.

På udlændingeområdet lægges der med Indenrigsministeriets udkast op til en videreførelse af den tidligere etablerede praksis, hvorefter Folketinget overlader det til domstolene og administrationen at fastlægge rammerne for den menneskeretlige beskyttelse. Blandt de mange foreslåede stramninger består en af væsentligste - og retssikkerhedsmæssigt mest betænkelige - i, at der sker en voldsom svækkelse af udlændinges beskyttelse mod udsendelse til overgreb i hjemlandet.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Generelle bemærkninger om lovpakken	1
1.1. Lovpakkens definition af begrebet terrorisme	1
1.2. De internationale krav om ændringer i dansk lovgivning	2
1.3. Særligt om de internationale instrumenters krav til implementering	3
2. Justitsministeriets udkast til forslag til ændring af straffeloven	4
3. Justitsministeriets udkast til forslag til ændring af lov om udlevering af lovovertrædere	6
3.1. Generelle bemærkninger	6
3.2. Særligt om udlevering af danske statsborgere	6
3.3. Særligt om udlevering for politiske lovovertrædelser	7
3.4. Krav om respekt for retten til "fair trial", jf. EMRK art. 6 og CCPR art. 14	7
3.5. Overførsel til strafafsoning i Danmark	8
3.6. Udlevering til stater, der anvender dødsstraf	8
4. Justitsministeriets udkast til forslag til ændring af retsplejeloven og lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet	8
4.1. Generelt om den menneskeretlige privatlivsbeskyttelse	8
4.2. Kommentarer til de enkelte bestemmelser	10
4.2.1. Registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik	10
4.2.2. Teleudbyderes bistand til politiet	12
4.2.3. Politiets adgang til adgang nummeroplysningstjenester	12
5. Inderigsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven	15
5.1. Generelt om udkastet	13
5.2. Nærmere om udkastets enkelte elementer	16
5.2.1. Udvidet adgang til udvisning	16
5.2.2. Skærpelse af udelukkelsesbestemmelserne	18
5.2.3. Skærpelse af inddragelsesbestemmelserne	20
5.2.4. De humanitære modhensyn	20
5.2.5. Stramning af udsendelsesværnet	20
5.2.6. Øget anvendelse af meldepligt og frihedsberøvelse	21
5.2.7. "Tålt ophold"	23
5.2.8. Søgning og videregivelse af oplysninger fra fingeaftryksregisteret over asylansøgere og uidentificerede udlændinge (B-filen)	24
5.2.9. Søgning og videregivelse af personfotografi indeholdt i B-filen	25
5.2.10. Udveksling af oplysninger uden samtykke	25

NOTAT

om

Justitsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om udlevering af lovovertrædere, retsplejeloven og lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet samt Indenrigsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven ("anti-terrorpakken")

1. Generelle bemærkninger om lovpakken

1.1. Lovpakkens definition af begrebet terrorisme

Den samlede lovpakke skal ses som en reaktion på terrorangrebene mod USA den 11. september 2001, og formålet er at sætte ind mod fænomenet terrorisme. Lovpakken synes imidlertid at forudsætte, at begrebet terrorisme er et entydigt begreb, som uden yderligere afgrænsning kan danne udgangspunkt for den række af lovændringer, som regeringen foreslår. I betragtning af, at en del af disse ændringer er ganske indgribende og repræsenterer et opgør med hidtil hævdundne danske retsprincipper, finder Det Danske Center for Menneskerettigheder indledningsvis anledning til at fremhæve, at begrebet terrorisme ikke er et sådant veldefineret begreb, og at de internationale instrumenter, som lovpakken tager udgangspunkt i, ikke bidrager væsentligt til en fastlæggelse af begrebets nærmere indhold.

Sikkerhedsrådets resolution nr. 1373 (2001) indeholder således ingen definition af terrorismebegrebet, og definitionen i FN's konvention til bekæmpelse af finansieringen af terrorisme er overordentlig upræcis. Det samme gælder definitionen i udkastet af 10. oktober 2001 til EU's rammeafgørelse, som er det udkast, Centret har måttet forholde sig til, selv om forhandlingerne i EU senere har ført til ændringer. Centret kender kun til disse ændringer fra omtalen i medierne og bemærker alene, at en undtagelse af faglige aktivister og demonstranter fra terroristbegrebet ikke i sig selv løser de problemer, der er knyttet til den upræcise definition.

Terrorfinansieringskonventionen definerer blandt andet begrebet terrorisme gennem en henvisning til i alt 9 forskellige konventioner, mens art. 1 i udkastet til EU's rammeafgørelse blandt andet stiller krav om forsat til "at tilføje et lands eller en international organisations politiske, økonomiske eller sociale strukturer alvorlig skade, navnlig ved intimidering af befolkningen, eller ødelægge den."

Denne sidste definition af begrebet terrorisme 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, og det tilsvarende ville gælde et aktuelt angreb f.eks. mod Saddam Husseins styre eller for den sags skyld Taleban-styret. En sådan definition af begrebet terrorisme som omfattende enhver form for friheds- eller modstandsbevægelse kan (utilsigtet) komme til at fungere som en indirekte konsolidering af de selv samme fænomener, som lovinitiativet tilsigter at forebygge og bekæmpe. Centret skal i den forbindelse henvise til præamblen i FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder fra 1948, som motiverer erklæringen ved blandt andet at understrege, at "det er af afgørende betydning, at menneskerettighederne beskyttes af loven, hvis ikke mennesket som en sidste udvej skal tvinges til at gøre oprør mod tyranni og undertrykkelse." Beskyttelse af menneskerettighederne gennem loven anses altså som et værn mod uønskede oprør mod tyranni og undertrykkelse, men præambelen efterlader i princippet muligheden for oprør, såfremt dette værn ikke eksisterer. I samme forbindelse bemærkes, at en række befrielsesbevægelser, som ofte omfatter en væbnet fraktion, er officielt anerkendt af FN's Generalforsamling, jf. f.eks. Heather A. Wilson: *International Law and the Use of Force by National Liberation Movements* (1988), s. 117 ff.

Når den uklare definition af begrebet terrorisme rejser særlige problemer, hænger det navnlig sammen med, at forslaget giver hjemmel til en række indgreb - herunder strafferetlige og strafprocessuelle indgreb - hvoraf en stor del er endog særdeles alvorlige. Den manglende præcision bør ses i lyset af det fundamentale menneskeretlige legalitetsprincip, som indebærer, at indgreb kræver lovhjemmel, at borgeren har adgang til reglerne (kravet om tilgængelighed, "accessibility"), og at borgeren med en efter forholdene rimelig sikkerhed kan forudse retsgrundlagets konsekvenser (kravet om forudsigelighed, "foreseeability"), jf. *Den Europæiske Menneskeretskonvention, kommenteret af Peer Lorenzen m.fl.* (1994), bl.a. s. 50. Navnlig kravet om forudsigelighed er i denne sammenhæng centralt.

Som det nærmere vil fremgå af Centrets kommentarer til de enkelte dele af lovpakken, er det af afgørende betydning, at terrorismedefinitionen gøres til genstand for yderligere overvejelse, herunder også i forbindelse med de videre forhandlinger om udkastet til EU's rammeafgørelse.

1.2. De internationale krav om ændringer i dansk lovgivning

Det fremgår med stor tydelighed af bemærkningerne, at lovpakken har til formål at gennemføre de ændringer i dansk lovgivning, som er en konsekvens af Sikkerhedsrådets resolution nr. 1373 (2001), Danmarks ønske om at ratificere FN's terrorfinansieringskonvention og det forventede indhold af den rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme, som forventes vedtaget på EU-ministermødet den 6.-7. december 2001. Ganske vist antydes det flere steder i bemærkningerne, f.eks. ved hjælp af udtryk som "bl.a.", at ikke alle dele af udkastet kan henføres til de internationale krav, men det er ikke for meget at sige, at udkastet præsenteres som det nødvendige og uafvendelige resultat af Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde. Justitsministeriets udkast har da også følgende paratetiske overskrift: "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." Den parentetiske overskrift på Indenrigsministeriets udkast lyder således: "Initiativer mod terrorisme m.v. – opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme."

Som det imidlertid vil fremgå af Centrets følgende bemærkninger til de enkelte dele af lovpakken, kan kun en begrænset del af lovpakken begrundes med henvisning til de tre internationale instrumenter. Lovpakkens indhold er altså ikke i overensstemmelse med lovpakkens betegnelse. Denne uoverensstemmelse giver Centret anledning til følgende bemærkninger.

Den foreliggende lovpakke er særdeles omfattende. Udkastet fra Justitsministeriet er på 178 sider, mens Indenrigsministeriets udkast er på 62 sider inclusive bilag. Den, der ønsker at trænge til bunds i lovpakken, må således bruge den tid, det tager at forholde sig til i alt 240 siders tekst, som ikke kan betegnes som "læse-let" tekst. Flere af problemstillingerne er ganske komplicerede, og det er til stadighed nødvendigt at sammenholde de enkelte dele af udkastet med de internationale instrumenter, der er optrykt som bilag til lovpakken. Det kan næppe forventes, at mange folketingspolitikere har mulighed for at tage sig den fornødne tid, og de er så meget desto mere afhængige af, at det forslag, de præsenteres for, rent faktisk har det indhold, betegnelsen angiver. Den foreliggende lovpakke illustrerer med stor tydelighed, at den til enhver tid siddende regering er i besiddelse af betydelig (lovgivnings)magt. Når (udkast til) lovforslag ukorrekt betegnes som nødvendige på grund af internationale forpligtelser, har det som konsekvens, at Folketingets muligheder for at stemme imod reduceres. Herved koncentrerer magten i realiteten hos regeringen, mens det for en umiddelbar betragtning ser ud, som om magten udgår fra internationale fora som FN og EU.

Om de internationale instrumenter bemærker Centret endelig, at ingen af dem kan begrunde initiativer, der bringer lovgivningen i konflikt med Danmarks internationale menneskeretsforpligtelser. Det fremgår f.eks. klart af art. 21 i terrorfinansieringskonventionen, hvorefter "intet i denne konvention skal påvirke staternes og enkeltpersoners øvrige rettigheder, forpligtelser og ansvar i henhold til folkeretten, især formålene i De Forenede Nationes pagt, den humanitære folkeret og andre relevante konventioner." Selv om regeringen altså har ønsket at overopfylde kravene i de tre nævnte instrumenter, er det ikke noget gyldigt argument for at sænke de individuelle beskyttelseskrav på en sådan måde, at der kan opstå tvivl og usikkerhed omkring Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

1.3. Særligt om de internationale instrumenters krav til implementering

Det turde være overflødig at bemærke, at Centret tilslutter sig terrorbekæmpelse, og at Centret er enig i, at dansk lovgivning så hurtigt som muligt skal gennemføre den regulering, der er nødvendig til imødegåelse af terror. Den foreslåede regulering åbner imidlertid for indgreb, som på mange måder er fremmede for fundamentale danske retsprincipper både i karakter og alvor, og det er Centrets opfattelse, at så vidtgående lovændringer fortjener en langt grundigere

behandling end den, der er blevet lovpakken til del. Centret bemærker herved også, at lovpakken bærer præg af hastværk med mange fejlagtige regelhenvisninger og sproglige fejl og mangler. I den forbindelse bemærker Centret, at ingen af de internationale instrumenter, som pakken henviser til, stiller krav om omgående ændringer.

Sikkerhedsrådets resolution nr. 1373 (2001) *opfordrer* alle stater til senest 90 dage efter datoen for vedtagelsen af resolutionen (den 28. september 2001) "at aflægge rapport (...) om de skridt, som de har taget for at gennemføre resolutionen." Den internationale konvention til bekæmpelse af finansieringen af terrorisme er undertegnet af Danmark den 25. september 2001, men endnu ikke ratificeret. Konventionen, der indtil videre er ratificeret af 4 stater, træder i øvrigt først i kraft efter ratifikation af 22 stater, jf. nærmere art. 22. Endelig bemærkes, at EU's rammeafgørelse endnu kun har form af udkast, og at fristen i udkastet for gennemførelse foreløbig er fastsat til den 31. december 2002, jf. art. 11.

2. Justitsministeriets udkast til forslag til ændring af straffeloven

Centret henviser indledningsvis til de generelle bemærkninger i afsnit 1.1 om terrorismebegrebets uklare afgrænsning og bemærker videre, at Justitsministeriets definition af terrorismebegrebet i udkastet til strfl. § 114 ikke på nogen måde bidrager til en tydeliggørelse. Definitionen i udkastet til § 114 er således i det store og hele identisk med den definition, der foreslås i udkastet til EU's rammeafgørelse. I betragtning af, at der er tale om ganske vidtrækkende ændringer i straffeloven, herunder om endog særdeles høje strafferammer for uklart definerede forbrydelser, finder Centret, at spørgsmålet bør gøres til genstand for en nærmere drøftelse i Straffelovrådet. Centret bemærker herved, at ingen af de internationale instrumenter, som Justitsministeriet henviser til, stiller krav om omgående ændringer, jf. ovenfor i afsnit 1.3.

I den forbindelse skal Centret rejse det spørgsmål, om art. 1 i EU's udkast til rammeafgørelse, som antaget af Justitsministeriet, jf. bemærkningerne s. 24 og 54, nødvendigvis stiller krav om en selvstændig kriminalisering af de forbrydelser, der er opregnet i art. 1, når de foretages som et led i en terrorhandling. I udkastet til rammeafgørelse anvendes udtrykket "skal betragtes som terrorhandlinger" - et udtryk, som muligt kunne fortolkes (alene) som et krav om, at forbrydelsernes grovhed skal tillægges særlig vægt ved strafudmålingen, jf. strfl. § 80. Centret bemærker herved, at en rammeafgørelse - som betegnelsen angiver - er karakteriseret ved at overlade det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Alene målet kan anses som bindende for medlemstaterne, jf. TEU art. 34, stk. 2 (b).

I udkastet til § 114 a kriminaliseres deltagelse i en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114. Det samme gælder økonomisk støtte, indsamling og anden form for direkte og indirekte finansiering af sådanne handlinger, jf. udkastet til § 114 a, stk. 2. Det fremgår af bemærkningerne, s. 37, at bestemmelsen også omfatter

finansiering af organisationer, der *både* udfører humanitære opgaver og terrorhandlinger, uanset om det konkrete bidrag er ydet som et bidrag til organisationens humanitære virke. Forsætskravet er altså opfyldt, hvis bidragsyderen har kendskab til eller må antages at vide, at gruppen foruden sin humanitære virksomhed også begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, jf. også bemærkningerne, s. 110.

En del af den virksomhed, som forslaget tilsigter at ramme, udføres netop af grupper, som har sådanne dobbelte formål, og efter Centrets opfattelse er det ikke indlysende, at bestemmelsen er nødvendig til opfyldelse af kravet i art. 2 i konventionen om finansiering af terrorisme. I konventionens art. 2 stilles krav om kriminalisering af indsamling m.v. hvis det sker "i den hensigt at *de* skal anvendes eller med viden om, at *de* vil blive anvendt helt eller delvis ...". Den virksomhed, som konventionen kræver kriminaliseret, er således med sikkerhed terrorfinansieringen, men ikke nødvendigvis finansieringen af den humanitære virksomhed. Centret skal endvidere henviser til art. 2, stk. 2 (c) i udkastet til EU's rammeafgørelse, hvorefter staterne blandt andet skal kriminalisere "støtte til en terroristgruppe med henblik på at begå terrorhandlinger." Centret frygter, at en vedtagelse af forslaget kan bidrage til at skabe usikkerhed i befolkningen om lovligheden af indsamlingsformål - en usikkerhed, som kan blive skæbnesvanger for humanitære organisationer, for hvis arbejde indsamlinger er af afgørende betydning.

Tilsvarende gælder udkastet til § 114 b, som i øvrigt opererer med et efter dansk retstradition meget omfattende medvirkensbegreb, som efter Centrets opfattelse i særlig grad fortjener en selvstændig behandling i Straffelovrådet. Lovudkastet tilsigter at kriminalisere handlinger, som ligger endog meget fjernt fra en konkret terrorhandling, og Justitsministeriet er da også selv af den opfattelse, at forslaget "kan rejse principielle betænkeligheder", jf. bemærkningerne s. 39.

Om begge bestemmelser bemærker Centret i øvrigt, at de kan rejse spørgsmål i forhold til ytringsfriheden, idet de beskrevne gemingsindhold efter omstændighederne kan have karakter af ytringer - herunder ytringer til støtte for humanitære formål. Kriminalisering af ytringer, der utvetydigt retter sig mod humanitær hjælp og måske endog samtidig tager klart afstand fra terror, er efter Centret opfattelse næppe omfattet f.eks. af EMRK art. 10, stk. 2, hvorefter ytringsfriheden kan begrænses blandt andet af hensyn til den nationale sikkerhed, den territoriale integritet, den offentlige tryghed og den offentlige orden.

Centret har endvidere noteret sig de meget høje strafferammer på hhv. 10 og 6 år i udkastene til strfl. §§ 114 a og b, og skal i lyset af de ovenstående bemærkninger henlede opmærksomheden på proportionalitetskravet i art. 4 i udkastet til EU's rammeafgørelse, hvorefter sanktionerne skal stå i et "rimeligt forhold til lovovertrædelsen."

3. Justitsministeriets udkast til forslag til ændring af lov om udlevering af lovovertrædere

3.1. Generelle bemærkninger

I bemærkningerne til forslaget fremhæves det, at formålet er at gennemføre de ændringer, der er nødvendige, for at Danmark kan ratificere FN's terrorfinansieringskonvention. Endvidere indeholder forslaget de ændringer, som vil være nødvendige for at leve op til kravene eller opfordringerne i FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373. Efter Centrets opfattelse går udkastet til ændring af udleveringsloven imidlertid langt videre, end hvad de to nævnte instrumenter kræver.

Såvel konventionen som resolutionen er alene rettet mod *terrorkriminalitet*. Justitsministeriets forslag til ændring af reglerne om udlevering retter sig imidlertid mod *en hvilken som helst form for kriminalitet*, blot kriminaliteten kan straffes med fængsel i visse tilfælde helt ned til 6 mdr. Efter forslaget skal reglerne også gælde danske statsborgere. Så vidtgående ændringer, som ganske udhuler den hidtidige opfattelse af statsborgerskabsbegrebets indhold, kan ikke begrundes med henvisning til de internationale forpligtelser til terrorbekæmpelse. Det 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.

3.2. Særligt om udlevering af danske statsborgere

Bestemmelserne om udlevering af danske statsborgere er skønmæssige, og blandt skønskriterierne er i bemærkningerne henvist til den pågældendes *tilknytning* til Danmark. I bemærkningerne til forslaget til udleveringslovens § 2, s. 121, kan det således tale for udlevering, at den pågældende har "en mere begrænset tilknytning til Danmark."

Den, der har dansk statsborgerskab - hvad enten det er erhvervet ved fødsel, indgåelse af ægteskab, adoption, afgivelse af erklæring eller naturalisation - har imidlertid efter Centrets opfattelse pr. definition en tilknytning til Danmark, som ikke kan betegnes som begrænset. I de typiske naturalisationstilfælde erhverves statsborgerskabet netop efter, at det er konstateret at den pågældende har en tæt tilknytning til Danmark efter minimum 7 års ophold, og efter at den pågældende har dokumenteret sine danske sprogkundskaber. Forslaget introducerer imidlertid en "gradbøjning" af statsborgerskabsbegrebet, som efter Centrets opfattelse i værste fald kan indbyde til afgørelser, der er diskriminerende med henyn til etnisk herkomst. Centret henviser herved også til art. 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."

3.3. Særligt om udlevering for politiske lovovertrædelser

Efter lovudkastet til § 5, stk. 3 kan udlevering for en politisk lovovertrædelse ikke afvises, hvis forbrydelsen vedrører handlinger, som er omfattet af den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme, af FN's terrorfinansieringskonvention eller af FN's konvention til bekæmpelse af terrorbombninger. Efter bemærkningerne, s. 101, tilsigter forslaget at gennemføre FN's terrorfinansieringskonventions art. 13 (rettelig art. 14), hvorefter en anmodning om udlevering på grundlag af "de i artikel 2 nævnte forbrydelser" ikke kan afvises "alene" med den begrundelse, at den angår en politisk forbrydelse.

Som nævnt i afsnit 1.1 er de forbrydelser, der er nævnt i art. 2 i terrorfinansieringskonventionen, imidlertid ikke klart afgrænset, og de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, der er knyttet til dette at foretage indgreb på et uklart hjemmelsgrundlag, gør sig derfor gældende også her. Endvidere finder Centret anledning til at fremhæve, at FN's terrorfinansieringskonvention efter sin ordlyd tager et vist forbehold, jf. udtrykket "alene". Ordlyden synes at forudsætte, at udlevering kan nægtes, hvis der af *andre* grunde kan være anledning til betænkelighed ved at udlevere til strafforfølgning, f.eks. fordi den pågældende stat ikke respekterer grundlæggende demokratiske principper, herunder princippet om "fair trial", jf. CCPR art. 14 og EMRK art. 6.

Centret bemærker herved, at spørgsmålet må bedømmes forskelligt beroende på hvem, der begærer udleveringen. Når udlevering til nordiske lande, til EU-lande og til de internationale tribunaler til pådømmelse af krigsforbrydelser i det tidligere Jugoslavien og i Rwanda ikke giver anledning til betænkeligheder, er det således blandt andet, fordi Danmark har betydelig sikkerhed for, at kravet om "fair trial" bliver respekteret. En sådan sikkerhed foreligger imidlertid ikke i forhold til en række stater.

3.4. Krav om respekt for retten til "fair trial", jf. EMRK art. 6 og CCPR art. 14

Efter den gældende udleveringslov §§ 6 og 7 må udlevering ikke finde sted, hvis der er fare for, at den pågældende udsættes for forfølgelse, eller hvis en udlevering ville stride mod humanitære hensyn. Disse bestemmelser svarer delvis til bestemmelsen i FN's terrorfinansieringskonvention, som imidlertid ikke indeholder nogen bestemmelse om, at udlevering kan nægtes med henvisning til manglende respekt for princippet om "fair trial". Forslaget om øget adgang til udlevering motiveres blandt andet med de besværligheder, der kan være forbundet med at gennemføre en straffesag vedrørende kriminalitet, der er begået i et andet land. Disse besværligheder skal imidlertid efter Centrets opfattelse sammenholdes med den sigtedes krav på en retfærdig rettergang, og Centret finder, at der (under alle omstændigheder) til udleveringsloven bør føjes en bestemmelse om, at udlevering ikke kan ske, hvis der er grund til at frygte, at dette krav ikke kan opfyldes.

3.5. Overførsel til strafafsoning i Danmark

Det fremgår af bemærkningerne, bl.a. s. 99 og s. 101, at Justitsministeret folkeretligt agter at tage forbehold om, at udlevering af en dansk statsborger *kan* betinges af, at den pågældende overføres til strafafsoning i Danmark. Bemærkningen retter sig ikke blot mod udlevering til andre EU-lande og til nordiske lande, men også mod udlevering til lande uden for Norden og EU. I betragtning af de betydelige forskelle, der eksisterer både hvad angår strafferammer og strafudmåling og med hensyn til afsoningsvilkår, er det Centrets opfattelse, at kravet om overførsel til strafafsoning i Danmark bør være ubetinget. Et sådant krav vil samtidig beskytte mod den mulige diskrimination af (ny)danske statsborgere, som er omtalt oven for i afsnit 3.2.

3.6. Udlevering til stater, der anvender dødsstraf

Allerede efter den gældende udleveringslovs § 10 kan udlevering kun ske på vilkår af, at dødsstraf ikke fuldbyrdes for den pågældende handling. I betragtning af, at forslaget lægger op til, at udlevering skal kunne finde sted i videre omfang end hidtil - herunder også med hensyn til politiske lovovertrædelser - finder Centret, at der er anledning til at genoverveje, hvilken form for garanti, der skal være tilstækkelig for, at udlevering fremover skal kunne finde sted til stater, der i øvrigt anvender dødsstraf. I den forbindelse skal Centret også pege på, at der også kan være anledning til at kræve garantier med hensyn til afsoningsvilkår for de strafafsonere, der som et alternativ til dødsstraf, hensættes til (livsvarig) afsoning. Centret henviser herved til EMRK art. 3, hvorefter ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. EMD 161, Soering.

4. Justitsministeriets udkast til forslag til ændring af retsplejeloven og lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet

4.1. Generelt om den menneskeretlige privatlivsbeskyttelse

De foreslåede ændringer til retsplejeloven består i en række nye muligheder for at gøre indgreb i den privatlivsbeskyttelse, som er beskyttet i de grundlæggende menneskeretlige konventioner og i den danske grundlov.

I det følgende skitseres derfor kort indholdet af privatlivsbeskyttelsen i den Europæiske Menneskerettighedskonvention og de krav, der skal opfyldes førend et indgreb i denne beskyttede sfære kan iværksættes, jf. konventionens art. 8. Denne bestemmelse lyder:

”Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.”

Da flere af de forslag som er indeholdt i det foreliggende udkast til lovændringer angår foranstaltninger, der berører oplysninger om den enkelte person og dennes adfærd, skal det fremhæves her, at beskyttelsen i art. 8, stk. 1, efter Centrets opfattelse må anses at dække indhentelse og anvendelse, herunder registrering, af personoplysninger samt sammenstyknin g af sådanne oplysninger til en profil, der afdækker en persons adfærd, præferencer og vaner.

Denne opfattelse er baseret på praksis fra den Europæiske Menneskeretsdomstol, se fx dommen i sagen *Amann v. Schweiz*, afsagt den 16. februar 2000, men også på det af domstolen fastlagte princip om, at konventionen skal anvendes som et levende instrument, der sikrer en effektiv og tidssvarende beskyttelse, se hertil introduktionen af principperne i dommene A 32 Airey og A 26 Tyrer. Synspunktet finder derudover støtte i den menneskeretlige litteratur om emnet information privacy.

Der er i menneskeretten opstillet en række betingelser, som skal være opfyldt før et indgreb kan anses for legitimeret - og dermed gennemføres i praksis i en konkret sag. Betingelserne er anført i art. 8, stk. 2 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention og omfatter lovhjemmel, lovligt hensyn og nødvendighed i et demokratisk samfund.

Den første betingelse er tilstedeværelse af *lovhjemmel* og betyder, at national lovgivning skal indeholde en bestemmelse, der hjemler adgang til at foretage indgreb. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at hjemlen ikke blot skal være tilstede, men også opfylde nogle kvalitetskrav. Disse krav omfatter tilgængelighed til hjemmelsgrundlaget og forudsigelighed med hensyn til effekten af hjemlens anvendelse. Det sidstnævnte krav indebærer, at en hjemmel skal være formuleret med tilstrækkelig klarhed og præcision, således at enhver har mulighed for at indrette sin adfærd efter den.

Den anden betingelse er, at der skal kunne påpeges et *lovligt hensyn*. De lovlige hensyn, som kan påberåbes i relation til indgreb i privatlivsbeskyttelsen, omfatter den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, forebyggelse af uro eller forbrydelse, beskyttelse af sundheden og sædeligheden eller andres rettigheder og friheder.

Den tredje betingelse, der skal opfyldes, er kravet om *nødvendighed* i et demokratisk samfund. Via nødvendighedskravet søges det sikret, at der består en rimelig balance i afvejningen mellem borger- og samfundsinteresse. Derudover følger det af nødvendighedskravet, at et indgrebs begrundelse skal findes i et påtrængende samfundsmæssigt behov.

Undersøgelsen af om nødvendighedskravet er opfyldt skal suppleres af en *proportionalitetsvurdering*. Denne vurdering skal skabe sikkerhed for, at indgreb foretages med et middel, der må anses for proportionalt i forhold til målet, d.v.s. at midlet skal stå i et rimeligt forhold til det angivne mål, og tillige som det mindre indgribende i sammenligning med en række mulige mere indgribende alternativer. Derudover følger det af proportionalitetskravet, at begrundelsen for indgrebet skal være relevant og dækkende.

I relation til det foreliggende forslag, er det vigtigt at have for øje, at der til indgreb, der foretages i efterforskningsøjemed, kan opstilles yderligere og særlige hensyn, som skal imødekommes. Det gælder en række retsikkerhedsgarantier, der skal sikre mod misbrug og vilkårlig udnyttelse af en indgrebsmulighed. Disse krav gælder med særlig styrke, når et indgreb foretages som led i efterretningstjeneste. Der er således grænser for, hvor langt myndigheder kan gå i bestræbelserne på at forebygge og opklare forbrydelser. Der skal fx skabes sikkerhed for, at hemmelig overvågning begrænses til sager, hvor der foreligger særlige omstændigheder, og hvor det anses som værende strengt nødvendigt for at sikre demokratiske institutioner.

De tre indgrebsbetingelser skal være opfyldt på to niveauer – et generelt og et konkret.

Det generelle niveau refererer til selve lovhjemlen. I forbindelse med vedtagelse af lovgivning, der hjemler adgang til indgreb i en menneskerettighed, er det således nødvendigt at påse, at indgrebet kun kan iværksættes for at imødekomme et lovligt hensyn og at det på et abstrakt plan må anses for nødvendigt i et demokratisk samfund. Fx må det generelt anses for nødvendigt, at politi og efterretningstvæsen har adgang til en række anvendelige og effektive efterforskningsmidler som led i forebyggelsen af forbrydelser.

Opfyldelsen på det konkrete niveau er aktuel, når en lovbestemmelse, der hjemler indgreb i en menneskerettighed, bringes i anvendelse i en konkret sag. I sådanne tilfælde må det igen undersøges, om indgrebsbetingelserne er opfyldt. Her spiller det en væsentlig rolle, om det kan godtgøres, at indgrebet er proportionalt. I det konkrete tilfælde skal indgrebet således fremstå som det mindre indgribende middel, der med rimelighed kan bringes i anvendelse under de konkrete omstændigheder.

4.2. Kommentarer til de enkelte bestemmelser

4.2.1. Registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik

Udkastet indeholder forslag til en udvidelse af § 736 i retsplejeloven, som pålægger teleudbydere en pligt til registrere og opbevare (logge) oplysninger om tele- og internettrafik.

Det angives i bemærkningerne til bestemmelsen om logning, at registreringen alene omfatter trafikdata og ikke indholdet af kommunikationen. Formålet med den foreslåede logningspligt er, at skabe tilgængelighed til teletrafikdata med henblik på gennemførelse af indgreb i meddelelshemmeligheden. De krav der efter retsplejeloven stilles til indgreb i meddelelshemmeligheden ændres således ikke.

Efter Centrets opfattelse etableres der med pligten for teleudbydere til logning af trafikdata, herunder af A og B-numre, anvendte sendemaster/celler, opkaldstidspunkter og samtalevarighed, IP-adresser, tidspunkter for op- og nedkobling samt opkoblingens varighed og tilsvarende elektroniske spor, en mulighed for at skabe en profil af en bestemt persons kommunikationsmønstre. En logning, som den foreslåede, må dermed i sig selv betragtes som en foranstaltning, der

berører den pågældendes *information privacy*.

Logningspligten efter den foreslåede bestemmelse og dens betydning for den enkelte person må derfor behandles indenfor rammerne af art. 8 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jfr. ovenfor om denne bestemmelses rækkevidde. Spørgsmålet er herefter, om de kvalitetskrav til lovhjemlen, der stilles ved indgreb i privatlivet, er opfyldt. Det er særligt kravet om forudsigelighed med hensyn til konsekvenserne af bestemmelsens anvendelse som er relevant. Således som bestemmelsen fremstår i udkastet kan en person alene forudsige, at der sker registrering af tele- og datatrafik. Det nærmere omfang og indhold af logningen samt den tidsmæssige udstrækning af opbevaringen af logningsoplysningerne er ikke fastlagt i lovtæksten.

Derudover skaber bestemmelsens formulering "til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold" uklarhed med hensyn til konsekvenserne af logningen, herunder den efterforskningsmæssige anvendelse. Det fremstår således ikke med tilstrækkelig tydelighed, om det alene er en efterforskningsmæssige anvendelse, som opfylder betingelserne i § 781, der kan berettige indhentelse af logningsoplysninger eller om anvendelsesområdet for denne nye bestemmelse er at anse som en udvidelse i forhold til de eksisterende regler.

Det bidrager også til uklarheden med hensyn til bestemmelsens anvendelse, at der ikke er taget højde for efterforskningsmæssig anvendelse af logningsoplysninger, som involverer ikke-mistænkte personer. Denne problemstilling er relevant for de personer, der indgår i loggen som B-numre, dvs. de numre der foretages opkald til. Hvis den opkaldende person er mistænkt for en forbrydelse og der af den grund er hjemmel til at indhente logningsoplysninger, vil de tredjeparter, som ikke er under mistanke, men som registreres som led i logningen, være udsat for indgreb i deres privatliv, når oplysninger om deres tele- og internettrafik bliver eksponeret under en efterforskning.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i en sag mod Schweiz haft anledning til at se på et tilsvarende problem i relation til telefonaflytning. I den pågældende sag foretog den schweiziske føderale offentlige anklager telefonaflytning af den daværende sovjetiske ambassade i Bern. En forretningsmands samtale med en ambassadeansat, som ønskede at købe et af manden annonceret produkt, blev aflyttet og oplysninger om forretningsmanden blev efterfølgende registreret af efterretningstjenesten. Domstolen udtalte m.h.t. telefonaflytningen, at lovgivningen ikke indeholdt de nødvendige beskyttelsesmekanismer i situationer, hvor en i forhold til efterforskningen irrelevant person bliver berørt af en aflytning.

Menneskerettens krav om nødvendighed i relation til indgreb i privatlivet kan også kun vanskeligt anses for opfyldt. Det må således anses for tvivlsomt, om en logning af al tele- og datatrafik – der altså berører samtlige brugere – er et proportionalt middel til opnåelse af målet om at bekæmpe terrorisme. Det er således Centrets opfattelse, at et mindre indgribende middel kan finde anvendelse, nemlig i form af logning af tele- og internettrafik efter retskendelse af personer, der

mistænkes for kriminaliseret terrorismevirksomhed.

Der er således efter Centrets opfattelse knyttet to problemer til den foreslåedes bestemmelse om logningspligt for teleudbydere. På det generelle plan er det problematisk, at pligten er formuleret uden erkendelse af, at dens efterlevelse vil føre til indgreb i samtlige brugeres privatliv (meddelelseshemmelighed). Såvel menneskerettens kvalitetskrav til hjemlen for indgrebet som kravet om proportionalitet fremstår herved som ikke-opfyldt. På det konkrete plan, d.v.s. ved anvendelse af hjemlen i konkrete tilfælde, er det problematisk, at der ikke er taget højde for, at ikke-mistænkte og efterforskningsmæssigt irrelevante personer vil være omfattet af de logningsoplysninger, der anvendes i efterforskningsøjemed. I det omfang sådanne personer kommunikerer med en mistænk, hvis teledata anvendes af politiet, vil de på grund af registreringen af B-numre indgå i politiets efterforskningsmateriale i den konkrete sag og dermed være udsat for privatlivskrænkelser.

Bestemmelsen bør derfor dels formuleres som et selvstændigt indgreb i privatlivet, d.v.s. som en tilføjelse til listen af typer af indgreb i meddelelseshemmeligheden i § 780, stk. 1, og samtidig indføres som en pligt for teleudbydere i den relevante lovgivning for disse tjenester. Sidsmævnte vil dog – uanset en sådan placering – fortsat give anledning til tvivl om opfyldelsen af menneskerettens proportionalitetskrav og dermed til bestemmelsens forenelighed med art. 8 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

4.2.2. Teleudbyderes bistand til politiet

Det foreslåede nye stk. 5 til § 786 i retsplejeloven indeholder en bemyndigelse til justitsministeren til efter forhandling med IT- og forskningsministeren at fastsætte regler om teleudbydernes bistand til politiet i forbindelse med indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Til denne bestemmelse finder Centret anledning til at bemærke, at der ved henvendelse fra politi til teleudbyder i efterforskningsmæssig henseende uundgåeligt vil skabes adgang for teleudbyderens personale til en række personlige oplysninger, herunder mistænkte personers navne, kommunikationsmidler og -adfærd samt oplysninger om formodet kriminalitet.

Da sådanne oplysninger enkeltvis og i hvert fald i kumuleret form må anses som følsomme oplysninger, må der opstilles klare regler for håndteringen af disse oplysninger for at sikre forenelighed med menneskerettens krav om privatlivs- og persondatabeskyttelse.

4.2.3. Politiets adgang til nummeroplysningstjenester

Den foreslåede ændring af retsplejelovens § 806, stk. 3, 1. pkt., vil gøre det muligt for politiet selv at træffe beslutning om edition, d.v.s. adgang til abonnementsoplysninger i nummeroplysningsdatabasen uden forudgående indhentelse af editionskendelse under betingelse af *periculum in mora* i den konkrete situation.

Denne lettelse i adgangen til abonnementsoplysninger suppleres af den foreslåede ændring af § 34, stk. 5, i Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, hvorefter politiet gives on-line adgang til oplysningerne i forsyningspligtudbydernes landsdækkende nummeroplysningstjeneste uden forudgående kendelse eller beslutning om edition.

Adgangen for telefonabonnenter til at kræve, at nummeroplysningsdata ikke videregives til andre reduceres dermed. Som forholdene er i dag kan sådanne hemmelige og udeladte numre kun videregives til den offentlige alarmtjeneste til brug for besvarelse af deres (konkrete) henvendelser. Den foreslåede ordning går imidlertid et skridt videre, idet den giver politiet en generel og uhindret adgang til samtlige oplysninger i nummeroplysningsdatabasen.

De oplysninger, der er indeholdt i nummeroplysningsdatabasen kan næppe karakteriseres som følsomme oplysninger, selvom de dog indeholder information om en persons valg af kommunikationsmidler og som udgangspunkt ikke er tilgængelige.

Indhentelsen af disse oplysninger sammenholdt med den efterfølgende mulighed for at indhente oplysninger om tele- og datatrafik mellem telefonnumre, gør dog, at Centret anser det for tvivlsomt om en kumulering af oplysninger om en persons valg af kommunikationsmiddel og kommunikationsadfærd kan foretages uden at gribe ind i den menneskeretlige privatlivsbeskyttelse.

Centret foreslår derfor, at adgangen til nummeroplysningsdatabasen gøres betinget af editionskendelse eller af politiets egen beslutning om edition af disse oplysninger, således som den foreslåede ændring af retsplejelovens § 806 giver adgang til.

5. Indenrigsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeoven

5.1. Generelt om udkastet

Efter Centrets vurdering er det af helt central betydning, at en regulering af terrorismebekæmpelse – også inden for udlændingeområdet – er baseret på og tilgodeser almindeligt anerkendte retssikkerhedsmæssige principper. Endvidere lægger Centret afgørende vægt på, at reguleringen ikke går videre, end hvad formålet tilsiger. Dette gælder ikke kun for de udlændinge, der måtte være involveret i terrorvirksomhed, men også – og i nok så høj grad – med hensyn til alle øvrige udlændinge, der ikke har deltaget heri.

Udkastets almindelige bemærkninger indledes s. 6 med en præsentation af "anti-terrorpakken" som "en række forskellige lovgivningsinitiativer, som alle er rettet mod terrorisme." Samme sted hedder det videre: "Indenrigsministeriets lovforslag indeholder ændringer af udlændingeoven, der – som en del af regeringens samlede initiativer mod terrorisme – har til formål at sikre de nødvendige tiltag på udlændingeområdet. Det er herunder et væsentligt formål med lovforslaget

at sikre en fuld efterlevelse på udlændingelovens område af FN's Sikkerhedsråds resolution 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme (...)." Det anføres nærmere herom, s. 8: "Lovforslaget tilsigter - i det omfang udlændingeloven ikke allerede indeholder tilstrækkelige bestemmelser herom - at sikre fuld efterlevelse af de relevante bestemmelser i resolutionen."

Som nærmere omtalt ovenfor i afsnit 1.1 rummer resolutionen ikke en definition af begrebet "terrorismen", hvilket selvsagt gør det ganske svært at vurdere, hvorvidt udkastet, som ligeledes er tavst om det nærmere indhold af begrebet, kan anses som en adækvat opfølgning på resolutionen. Det er i sagens natur forbundet med store vanskeligheder at tage stilling til, i hvilket omfang de i udkastet foreslåede tiltag - hver for sig og samlet set - reelt vil kunne tjene som middel til at opnå det tilsigtede mål, nemlig at bekæmpe terrorisme, når det ikke er gjort klart, hvad det er, man tilstræber at bekæmpe.

Selv i fravær af en definition af begrebet "terrorismen" viser en gennemlæsning af Indenrigsministeriets udkast med bemærkninger imidlertid hurtigt, at de ovenfor citerede tilkendegivelser fra de almindelige bemærkninger om udkastets formål ikke er dækkende for indholdet.

Udkastet indeholder en lang række punkter, som *dels* kun i begrænset omfang har med terrorismebekæmpelse at gøre, *dels* rammer udlændinge i almindelighed og altså ikke kun de, der har været involveret i terrorvirksomhed. Flere eksempler er omtalt nedenfor i afsnit 5.2. Her skal blot nævnes to.

Med henvisning til resolutionens art. 3, litra f) og g), hedder det i udkastets almindelige bemærkninger, s. 11, om den foreslåede skærpelse af udelukkelses-bestemmelserne i § 10 i Udlændingeloven (Udl.): "Med henblik på at sikre *fuld efterlevelse* af FN-resolution nr. 1373 finder regeringen, at det (...) bør sikres, at adgangen til flygtningestatus eller opholdstilladelse på andet grundlag ikke misbruges af personer, der har deltaget i krigsforbrydelser [og tilsvarende folkeretsstridige handlinger] eller (...) deltaget i terrorhandling eller i det hele taget har gjort sig skyldige i *alvorlig kriminalitet*" (fremhævet her).

Udover at netop adgangen til flygtningestatus er udtømmende reguleret i FN's Flygtningekonvention, er det evident, at udelukkelse fra opholdstilladelse som følge af "alvorlig kriminalitet" på ingen måde er et udtryk for "fuld efterlevelse" af resolutionen. Forholdet er ikke berørt i resolutionsteksten vel af den simple grund, at et sådant tiltag intet har med terrorismebekæmpelse at gøre.

Som et andet eksempel skal nævnes den ændrede udformning af udsendelsesværnet i Udl. § 31. Den foreslåede affattelse indebærer bl.a., at det hidtil gældende værn mod udsendelse til *de facto*-forfølgelse i § 31, stk. 2, afvikles. Med henvisning til resolutionens art. 3, litra g), hedder det, s. 14: "Det foreslås på den baggrund - herunder for at sikre *fuld overensstemmelse* med FN-resolution nr. 1373 - at udlændingelovens refoulementsbestemmelse ændres, således at *bl.a.*

udlændinge, der er meddelt afslag på asyl på grund af flygtningekonventionens udelukkelsesgrunde, kan udsendes af landet i det omfang, dette er muligt i henhold til flygtningekonventionen samtidig med, at Danmarks internationale forpligtelser (...) overholdes" (fremhævet her).

Den foreslåede bestemmelse vil - muligvis - "bl.a." ramme et formentligt ubetydeligt antal personer, der har været involveret i terrorvirksomhed, men er ikke begrænset hertil. Som bestemmelsen er udformet, vil det stærkt reducerede udsendelsesværn ligeledes omfatte alle øvrige udlændinge, der står foran en udsendelse, og herunder den altovervejende majoritet, som ikke har været involveret i terrorisme. Både de almindelige og de specielle bemærkninger er tavse om baggrunden for afviklingen af værnet mod udsendelse til *de facto*-forfølgelse. At dette tiltag ikke er nødvendigt for at sikre "fuld overensstemmelse" med resolutionen, som på ingen måde lægger op til en sådan afvikling, er til gengæld ganske oplagt.

De her omtalte eksempler, som altså blot udgør to blandt flere, illustrerer til fulde, at udkastet rækker langt videre, end hvad dets officielle mål tilsiger. Dette er så meget desto mere betænkeligt i lyset af, at udkastet i dets nuværende udformning vel nok repræsenterer de mest omfattende og indgribende stramninger, loven har været genstand for siden dens vedtagelse i 1983, i beskyttelsesmæssig henseende.

Formuleringer som "med henblik på at sikre fuld efterlevelse af FN-resolution nr. 1373" og "for at sikre fuld overensstemmelse med FN-resolution nr. 1373" gentages i øvrigt igen og igen i udkastets bemærkninger. Dette ændrer imidlertid ikke ved, at der i de fleste tilfælde kun i begrænset omfang er dækning i resolutionsteksten for de foreslåede tiltag.

Centret stiller sig uforstående over for, at Indenrigsministeriet på denne vis så at sige lister en lang række drastiske stramninger ind ad bagdøren under dække af, at de skulle være nødvendige - eller dog adækvate - i relation til implementeringen af FN-resolutionen og bekæmpelse af terrorisme. Efter Centrets opfattelse er det helt ude af proportioner at indføre sådanne radikale stramninger, der ikke alene er målrettet mod den talmæssigt ubetydelige personkreds, som har tilknytning til terrorvirksomhed (i ordets sædvanlige betydning), men rammer udlændinge generelt.

Endvidere repræsenterer udkastet en markant fortsættelse af den glidetur ned mod den menneskeretlige bundlinie, Centret ved adskillige lejligheder har advaret mod i forbindelse med de senere års stramninger på udlændingeområdet. Som det vil blive nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 5.2, er der for flere af de foreslåede tiltags vedkommende tale om, at bunden nu definitivt er nået. Udkastet giver ingen saglig begrundelse herfor, og Centret savner en forklaring på, hvorfor denne stræben mod den menneskeretlige bundlinie skulle være et mål i sig selv.

Som det ligeledes vil fremgå nedenfor i afsnit 5.2, viderefører og forstærker udkastet desuden en af de uheldige tendenser, der har præget en række nylige stramninger af loven, nemlig at ansvaret

for, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser, henskydes fra lovgivningsmagten til de retsansvarende myndigheder. Centret finder det beklageligt, at udkastet i endnu større omfang overlader dette ansvar til domstolene og navnlig til forvaltningen.

5.2. Nærmere om udkastets enkelte elementer

I dette afsnit kommenteres en række af udkastets væsentligste bestemmelser. Strukturen følger - så vidt det har været muligt - præsentationen af de foreslåede regler i udkastets almindelige bemærkninger.

5.2.1. Udvidet adgang til udvisning

Det hedder i bemærkningerne, s. 9: "Som led i bestræbelserne på at bekæmpe terrorisme - og for at sikre *fuld efterlevelse* af FN-resolution nr. 1373 - finder regeringen det af afgørende betydning, at udlændingeloven giver mulighed for, at personer, der dømmes for lovovertrædelser, som efter deres karakter indebærer en fare for statens eller statsmyndigheders sikkerhed m.v. eller for *befolkningens sikkerhed og sundhed*, kan udvises af landet" (fremhævet her). Uagtet at det er prisværdigt at beskytte befolkningens sikkerhed og sundhed, er der intet i FN-resolutionen, der af den grund skulle fordrer en udvidet adgang til udvisning for at sikre en "fuld efterlevelse". Bortset fra de ganske særlige tilfælde, hvor f.eks. udbredelse af sundhedsfarlige stoffer indgår som led i egentlige terrorhandlinger, er befolkningens sundhedstilstand ikke et hensyn, der er omfattet af resolutionen.

Den foreslåede udvidede adgang til *udvisning ved dom*, jf. den ændrede affattelse af Udl. § 22, nr. 6, er på væsentlige punkter i strid med de grundlæggende retssikkerhedsmæssige principper, der hidtil i vidt omfang har været bærende for det danske udvisningsinstitut, og som bl.a. Udvisningsudvalget har anbefalet fortsat skal respekteres i den af udvalget afgivne betænkning (nr. 1326/1997). Således må udkastet siges definitivt at udgøre et brud med det "trappetige"-princip, udvisningsreglerne oprindeligt var baseret på. Efter dette princip opnås en øget beskyttelse mod udvisning, jo længere tid udlændingen har opholdt sig lovligt i landet, eller hvis udlændingen har opholdstilladelse som flygtning. Princippet bygger således på, at der bør være en vis *proportionalitet* mellem den konkrete forskyldte straf og betingelserne for udvisning. I henhold til udkastets § 22, nr. 6, kan der ske udvisning i et markant øget omfang, blot udlændingen idømmes ubetinget frihedsstraf, også selv om udlændingen er anerkendt som flygtning.

Det er i Flygtningekonventionens art. 32, stk. 1, bestemt, at en flygtning alene kan udvises "af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden." Der må i relation hertil stilles spørgsmålstejn ved, om en udvisning af hensyn til f.eks. "befolkningens sundhed" falder inden for art. 32's anvendelsesområde.

Centret har tidligere påpeget, at udvisning af flygtninge samt af andre udlændinge, der har opholdt sig i Danmark i en længere årrække, ofte vil få karakter af en "dobbeltsstraf", der ikke kan

anses for proportional i forhold til flygtninges særlige baggrund og til den tilknytning, de øvrige udlændinges langvarige ophold har skabt, jf. bl.a. Centrets notat af 15. juli 1997, s. 4-5, samt notat af 14. januar 1998, s. 17-18. Centret kan henholde sig til det dér anførte. Den senere tids mange retssager om, hvorvidt en udvisning er eller ikke er forenelig med art. 8 (og art. 3) i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), bekræfter til fulde det uhensigtsmæssige i en sådan lovgivningsteknik.

For så vidt angår den foreslåede udvidede adgang til *administrativ udvisning*, jf. udkastets § 25, hedder det i bemærkningerne, s. 10: "Ved den foreslåede affattelse af udlændingelovens § 25 bringes bestemmelsen i *overensstemmelse med ordlyden af flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2 (...)*" (fremhævet her). Dette må bero på en lapsus. Konventionens art. 33, stk. 2, og den foreslåede udformning af § 25 er sålydende:

"2. Nærværende bestemmelse kan dog ikke påberåbes af en flygtning, som med rimelig grund må anses for en fare for det lands sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land."

"§ 25. En udlænding kan udvises, hvis

- 1) udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed eller
- 2) udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed."

Som det ses, er det evident, at der på ingen måde tale om, at § 25 herved bringes "i overensstemmelse med ordlyden af flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2". Tværtimod har den foreslåede affattelse af § 25 en anden og noget videre rækkevidde end konventionens art. 33, stk. 2: Dels er det i henhold til § 25 tilstrækkeligt, at der foreligger en "alvorlig trussel", og altså ikke det noget mere kvalificerende - eller i hvert fald aktualiserede - fænomen "fare". Og dels skal denne trussel blot vedrøre (bl.a.) "den offentlige orden", mens konventionsteksten kræver, at udlændingen udgør en "fare for det lands sikkerhed" eller en "fare for samfundet". De af konventionen omfattede beskyttelsesinteresser er således langt mere tungtvejende end hensynet til den offentlige orden.

Denne bredere rækkevidde bekræftes da også implicit i bemærkningerne, s. 10, hvor det anføres: "Bestemmelsen forudsættes anvendt f.eks. i tilfælde, hvor en udlænding ved sin planlægning af, tilskyndelse til eller aktive deltagelse i en voldelig demonstration, må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed (...)." Udover at den foreslåede ordning også på dette punkt udgør et eksempel på, at udkastet går langt videre, end hvad implementeringen af FN-resolutionen fordrer, er det evident, at deltagelse m.v. i en voldelig demonstration aldrig kan være omfattet af art. 33, stk. 2, med det ganske snævre anvendelsesområde, denne bestemmelse i almindelighed anerkendes at have.

I tilknytning hertil må Centret tage afstand fra, hvad der anføres i bemærkningerne, s. 23: "Bestemmelsen i flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, må antages at indebære, at en udlænding, der opfylder betingelserne for at blive meddelt asyl med konventionsstatus, kan nægtes opholdstilladelse, hvis den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed og sundhed." Dette er en påstand uden nogen støtte i teori eller praksis.

Det er således almindeligt anerkendt som et helt grundlæggende princip, at henset til de i visse tilfælde fatale konsekvenser, en udsendelse med henvisning til art. 33, stk. 2, kan indebære, skal bestemmelsen - som en undtagelse til *refoulement*-forbudet i stk. 1 - fortolkes restriktivt og praktiseres med den aller største forsigtighed. Af konventionsbestemmelsens forarbejder følger endvidere, at der under alle omstændigheder skal finde en proportionalitetsafvejning sted. Nok så vigtigt er, at et forslag om at inkludere en henvisning til den offentlige orden ("public order") blev forkastet under tilblivelsesprocessen. Heraf kan umiddelbart udledes, at (i hvert fald) hensynet til den offentlige orden *ikke* kan indfortolkes i art. 33, stk. 2, og i sagens natur dermed heller ikke føre til en fravigelse af *refoulement*-beskyttelsen efter art. 33, stk. 1.

Særligt med hensyn til flygtninge må det ligeledes anses for tvivisomt, om adgangen til udvisning efter den foreslåede § 25 er fuldt forenelig med Flygtningekonventionens art. 32, stk. 1.

5.2.2. Skærpelse af udelukkelsesbestemmelserne

Det hedder herom i bemærkningerne, s. 11: "Med henblik på at sikre *fuld efterlevelse* af FN-resolution nr. 1373 finder regeringen, at det ved en præcisering og - i et vist omfang - en skærpelse af retstilstanden bør sikres, at adgangen *til flygtningestatus* eller opholdstilladelse på andet grundlag ikke misbruges af personer, der har (...) i det hele taget gjort sig skyldig i *alvorlig kriminalitet* (fremhævet her). Ud over at passusen som også omtalt ovenfor i afsnit 5.1 repræsenterer nok et eksempel på, at udkaster rækker langt videre end resolutionen - "alvorlig kriminalitet" er overhovedet ikke berørt i resolutionen og har derfor intet med en "fuld efterlevelse" heraf at gøre - er formuleringen noget uheldig. Adgangen "til flygtningestatus" er udtømmende reguleret i Flygtningekonventionens art. 1 A-1 F og kan derfor ikke gøres til genstand for national lovgivning. Centret formoder, at der retteligt skulle have stået, "at adgangen til at meddele opholdstilladelse til personer med flygtningestatus (...) ikke misbruges (...)". Den danske lovgivningsmagt har ingen kompetence til at regulere en persons *status* som flygtning, der erhverves, straks de i konventionen opstillede betingelser herfor er opfyldt, men alene mulighed for i givet fald at nægte at meddele *opholdstilladelse* til en person med flygtningestatus. De foreslåede bestemmelser i § 10, stk. 1, nr. 1 og 2, omhandler samme personkreds som den ændrede affattelse af § 25, jf. ovenfor i afsnit 5.2.1. Det dér anførte om forholdet til FN-resolutionen og dens implementering i dansk ret gør sig dermed ligeledes gældende i nærværende sammenhæng.

Særligt med hensyn til udlændinge, der er omfattet af Udl. § 7, stk. 1 og 2, uden at falde ind under en af konventionens udelukkelsesgrunde, jf. nærmere herom straks nedenfor, men som anses for omfattet af § 10, stk. 1, nr. 1 eller 2, vil denne personkreds i øvrigt opretholde deres status som flygtninge – i sig selv en noget besynderlig situation at tilstræbe i videre omfang.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 1, nr. 3, skal der nægtes opholdstilladelse, hvis "udlændingen må anses for omfattet af artikel 1 F i flygtningekonventionen (...)". I henhold til art. 1 F finder konventionens bestemmelser ikke anvendelse "på den, om hvem der er alvorlig grund til at antage," at vedkommende har begået (eller flere) af en række nærmere angivne forbrydelser. Opholdstilladelse skal således nægtes, hvis udlændingen *må anses for*, at der er *alvorlig grund til at antage*, at den pågældende har begået en given forbrydelse. Konventionens i høj grad skønsmæssige udelukkelsesgrund bliver hermed gjort yderligere diskretionær i og med, at det efter den foreslåede lovbestemmelse er tilstrækkeligt, at udlændingen "må anses for" omfattet af art. 1 F med det derved slækkede krav til bevisets stilling. Henset til de alvorlige konsekvenser, nægtelse af opholdstilladelse kan have for den enkelte, må det i øvrigt give anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, at det ikke - f.eks. i domsstolsregi - forinden er autoritativt fastslået, hvorvidt udlændingen rent faktisk *har* begået en af de i art. 1 F nævnte forbrydelser, som alle har et vagt og upræcist gemingsindhold.

Efter gældende praksis udelukkes en asylansøger, der er omfattet af Flygtningekonventionens inklusionsklausul i art. 1 A, fra flygtningestatus og dermed tillige fra opholdstilladelse, såfremt udlændingen tillige falder ind under art. 1 F, og tilsvarende gælder med hensyn til personer, der isoleret set er omfattet af Udl. § 7, stk. 2, jf. også bemærkningerne, s. 11-12. Afgørelse herom træffes af Udlændingestyrelsen med klageadgang til Flygtningenævnet, jf. Udl. § 46, stk. 1, og § 53 a, stk. 1, smh. § 46, stk. 2. For denne personkreds er der således alene tale om en kodificering af praksis bortset fra den svækkede bevissituation, passusen "må anses for" ses at repræsentere.

Med hensyn til alle andre udlændinge - altså personer, der isoleret set hverken er omfattet af konventionens art. 1 A eller Udl. § 7, stk. 2 - vil styrelsens afgørelser om nægtelse af opholdstilladelse kunne påklages til Indenrigsministeriet, jf. § 46, stk. 1 og 2. Det er vel næppe indlysende logisk, at ministeriet som klageinstans efter forslaget skal tage stilling til et kompliceret asylretligt aspekt uden at være i besiddelse af den sagkundskab, Flygtningenævnet besidder.

5.2.3. Skærpelse af inddragelsesbestemmelserne

Det anføres herom i bemærkningerne, s. 12: "Med henblik på at modvirke, at udlændinge, der har (...) i det hele taget gjort sig skyldig i *alvorlig kriminalitet*, misbruger adgangen til at opnå asyl eller opholdstilladelse på andet grundlag - og dermed med henblik på at sikre *fuld efterlevelse* af FN-resolution nr. 1373 - foreslås udlændingelovens inddragelsesregler ændret, således at udlændinge, som er omfattet af de ovennævnte undtagelsesfrie udelukkelsesgrunde normalt vil få inddraget en allerede opnået tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse." Også de foreslåede stramninger af inddragelsesreglerne er således begrundet med hensynet til at sikre en "fuld efterlevelse" af resolutionen bl. a. i relation til begået "alvorlig kriminalitet", uagtet at dette fænomen er uomtalt i resolutionsteksten.

Ifølge den foreslåede bestemmelse i § 19, stk. 1, nr. 2, kan en opholdstilladelse altid inddrages, når der foreligger oplysninger om forhold, der efter reglerne i § 10, stk. 1, ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse. Der kan herved henvises til det ovenfor i afsnit 5.2.2 anførte.

5.2.4. De humanitære modhensyn

Med udkastet foreslås en udvidet anvendelse af vægtningsreglen i Udl. § 26, stk. 2, således at bestemmelsen ikke blot skal omfatte udvisning i henhold til § 22, nr. 4-6 (sidstnævnte bestemmelse med et øget anvendelsesområde, jf. ovenfor i afsnit 5.2.1), men også udvisning efter § 25. Ligeledes skal vægtningsreglen anvendes i forbindelse med inddragelse efter udkastets § 19, stk. 2, nr. 2, jf. § 19, stk. 5.

Som tidligere påpeget indebærer denne vægtningsregel en endnu højere grad af ubalance mellem arten af den udøvede adfærd og betingelserne for udvisning, jf. Centrets notat af 14. januar 1998, s. 21. Dertil kommer, at reglen - uanset det klare udgangspunkt, at undladelse af udvisning eller inddragelse ikke skal finde sted - forudsættes administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig EMRK art. 3 og 8, jf. bemærkningerne s. 32. Dette har to konsekvenser: For det første betyder vægtningsreglen, at beslutning om udvisning/inddragelse så at sige skal træffes på den menneskeretlige bundlinie. Og for det andet forskydes ansvaret for, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes, i endnu større omfang fra lovgivningsmagten til domstole og administration.

5.2.5. Stramning af udsendelsesværnet

Det hedder i udkastet, s. 14: "Det foreslås (...) - herunder for at sikre *fuld overensstemmelse* med FN-resolution nr. 1373 - at udlændingelovens refolementsbestemmelse ændres, således at *bl.a.* udlændinge, der er meddelt afslag på asyl på grund af flygtningekonventionens udelukkelsesgrunde, kan udsendes af landet i det omfang, dette er muligt i henhold til flygtningekonventionen samtidig med, at Danmarks internationale forpligtelser (...) overholdes" (fremhævet her). Det er ovenfor i afsnit 5.1 omtalt, hvorledes udkastet også på dette punkt rækker langt videre, end bekæmpelse af terrorisme og implementeringen af FN-resolutionen fordrer. I særdeleshed savner Centret en saglig begrundelse for afviklingen af værnet mod udsendelse til *de facto*-forfølgelse.

Den foreslåede affattelse af § 31, stk. 1, er baseret på EMRK art. 3 samt den 6. tillægsprotokol til EMRK, mens § 31, stk. 2, bygger på Flygtningekonventionens art. 33.

Bestemmelsen i § 31, stk. 1, omfatter enhver udlænding, og ved anvendelsen heraf "skal der lægges vægt på" Menneskerettighedsdomstolens praksis, jf. bemærkningerne s. 33. Centret stiller sig noget uforstående over for denne formulering. Efter Centrets opfattelse ligger det klart, at der ved anvendelsen ikke blot skal lægges "vægt på", men ske en fuldstændig efterlevelse af domstolens praksis. I modsat fald vil Danmark risikere at handle i strid med landets internationale forpligtelser, idet domstolens afgørelser i almindelighed antages at være bindende for de deltagende stater. Dette synes da også forudsætningsvis anerkendt i bemærkningerne, s. 32-33, hvor det anføres: "Det antages *i praksis*, at bestemmelsen i artikel 3 er absolut (...)" (fremhævet her). Den absolutte karakter af udsendelsesværet efter art. 3 følger på ingen måde af bestemmelsens ordlyd, men er jo netop fastslået af Menneskerettighedsdomstolen "i praksis", jf. bl.a. *Chahal*-dommen.

Med hensyn til den nærmere (konventionsmedholdelige) forståelse af Flygtningekonventionens art. 33, stk. 2 - og dermed tillige afgrænsningen af anvendelsesområdet for den foreslåede bestemmelse i § 31, stk. 2, 2. pkt. - kan i det hele henvises til bemærkningerne herom ovenfor i afsnit 5.2.2.

Udl. § 31 fik sin nuværende udformning ved en lovændring i 1998 på baggrund af et forslag udarbejdet af Udvalget om Udvisningsudvalget. Sigtet med den ændrede affattelse var først og fremmest at styrke den menneskeretlige beskyttelse af udlændinge i udsendelsesposition. Det er påfaldende, at der nu - blot tre år senere - overvejes forslag, som går i den stik modsatte retning.

Med den foreslåede affattelse af § 31 - og herunder afviklingen af været mod udsendelse til *de facto*-forfølgelse - er beskyttelsen mod udsendelse til overgreb skåret helt ned til den menneskeretlige bundlinje. Herved repræsenterer det foreslåede tiltag tillige nok det mest prægnante eksempel på, hvorledes Indenrigsministeriet i ly af besurabelserne på at bekæmpe terrorisme indfører stramninger, der uden nogen saglig begrundelse vil ramme *alle* udlændinge, uanset om de måtte have tilknytning til terrorvirksomhed eller ej. Den foreslåede udformning af § 31 indebærer samtidigt, at det i vidt omfang bliver overladt til de administrative myndigheder at sikre, at Danmarks internationale forpligtelser i relation til EMRK art. 3 overholdes.

5.2.6. Øget anvendelse af meldepligt og frihedsberøvelse

Det hedder i bemærkningerne med henvisning til FN-resolutionens art. 2, litra c), hvorefter alle stater skal nægte tilflugtsted til dem, der finansierer, planlægger, fremmer eller begår terrorhandlinger eller stiller tilflugtsted til rådighed, s. 16: "Der er på baggrund af den foreslåede ordning med en løbende vurdering af, om sådanne udlændinge [på "tålt ophold"] kan udsendes - og af hensyn til at sikre *fuld efterlevelse* af FN-resolution nr. 1373 - behov for, at politiet kan iværksætte meldepligt over for sådanne udlændinge" (fremhævet her). Også på dette punkt kan det umiddelbart konstateres, at der ikke er belæg i resolutionen for at indføre denne ordning.

Meldepligt i henhold til bestemmelsen i § 34, stk. 3, kan pålægges "med henblik på at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted." Og efter forslaget § 36, stk. 5, kan en udlænding, der ikke efterkommer en meldepligt pålagt i medfør af § 34, stk. 3, frihedsberøves, "såfremt det er nødvendigt for at afgøre, om der er opstået mulighed for udsendelse, jf. § 32 b."

Centret stiller sig noget uforstående over for, hvordan en manglende efterkommelse af en meldepligt pålagt for at sikre kendskab til udlændingens opholdssted skulle kunne nødvendiggøre en frihedsberøvelse for at afgøre, om der er opstået mulighed for udsendelse, jf. § 31. Hvorvidt det sidstnævnte måtte være tilfældet - altså om udlændingen nu kan udsendes uden at blive udsat for alvorlige overgreb, jf. § 31 - vil typisk afhænge af forhold som f.eks. et systemskifte i hjemlandet, hvilket den pågældende udlænding i almindelighed ikke kan antages at bidrage med oplysninger om al den stund, at vedkommende opholder sig her i landet. Sådanne oplysninger indhentes typisk via helt andre kanaler (internationale organisationer m.v.). De to bestemmelsers formål har ret beset ikke meget med hinanden at gøre.

I udkastet, s. 37-38, argumenteres der for, at frihedsberøvelse iværksat efter den foreslåede bestemmelse i § 36, stk. 5, er omfattet af EMRK art. 5, stk. 1, såvel litra b), som litra f). Hertil skal Centret bemærke følgende:

Med hensyn til EMRK art. 5, stk. 1, litra b), hedder det i bemærkningerne, s. 37, at frihedsberøvelse i henhold hertil er tilladt "for at sikre opfyldelsen af en endnu ikke efterlevet *specifik og konkret* forpligtelse, der *udtrykkeligt* påhviler den pågældende person. Det er endvidere en betingelse, at frihedsberøvelse er et *egnet middel* til at sikre opfyldelsen" (fremhævet her). Samme sted anføres om den foreslåede § 36, stk. 5, at frihedsberøvelsen foretages "for at gennemtvinge pligten efter udlændingelovens § 40, stk. 3, 1. pkt., til at meddele de nødvendige oplysninger i forbindelse med udsendelsen af landet." Sidstnævnte bestemmelse er sålydende: "Drager politiet omsorg for en udlændings udrejse, skal udlændingen meddele de nødvendige oplysninger hertil (...)."

Centret stiller sig tvivlende over for, om § 40, stk. 3, kan anses for en "specifik og konkret" forpligtelse, der "udtrykkeligt" påhviler den pågældende, i konventionsbestemmelsens forstand. Bortset fra, at det vel kan virke lidt kunstigt at operere med, at politiet "drager omsorg" for udsendelsen i og med, at myndighederne i disse situationer jo netop har fastslået, at udsendelse for tiden *ikke* kan ske, jf. § 31, har bestemmelsen i § 40, stk. 3, 1. pkt., karakter af en helt *generel* forpligtelse, der ikke *udtrykkeligt* påhviler den pågældende, men som gælder for *alle* udlændinge, hvis udrejse politiet drager omsorg for.

Snarere kunne der være tale om, at den pålagte *meldepligt* kan anses for en sådan *specifik og konkret* forpligtelse, der *udtrykkeligt* påhviler den pågældende, således at en ikke-efterlevelse heraf kan legitimere en frihedsberøvelse i henhold til art. 5, stk. 1, litra b). Spørgsmålet er så bare, om frihedsberøvelse er et "egnet middel" til at sikre opfyldelsen.

Det kunne selvfølgelig hævdes, at gennem en frihedsberøvelse opnås den optimale mulighed for at sikre "opfyldelsen", nemlig kendskabet til den pågældendes opholdssted, som jo så i givet fald typisk vil være den lukkede afdeling i Sandholmlejren. Men en forudsætning for at frihedsberøve efter den foreslåede § 36, stk. 5, er efter bestemmelsens ordlyd, at det skal være nødvendigt for at afgøre, om der er opstået mulighed for udsendelse, jf. § 31, hvilket udlændingen som nævnt ovenfor kun yderst sjældent vil kunne bidrage til at afdække. At en frihedsberøvelse på den baggrund skulle være at anse som et "egnet middel" er ikke umiddelbart indlysende.

I henhold til EMRK art. 5, stk. 1, litra f), kan der bl.a. ske frihedsberøvelse af en person, "mod hvem der tages skridt til udvisning (...)." Som det umiddelbart følger af ordlyden, og som det også er blevet bekræftet i en række afgørelser fra Strasbourg-kontrolorganerne, er det et krav, at myndighederne udøver en vis aktivitet med henblik at gennemføre en udvisning (og i den sammenhæng formentlig tillige en udsendelse, således som dette begreb anvendes i dansk ret). Det hedder om § 36, stk. 5, i bemærkningerne, s. 37: "På det tidspunkt, hvor en udlænding bliver frihedsberøvet efter den foreslåede bestemmelse, vil det være *ukendt* for udlændingemyndighederne, om der er opstået grundlag for at udsende den pågældende af landet. Det kan således *ikke udelukkes*, at der på tidspunktet for pågribelse af udlændingen (...) findes et aktuelt grundlag for udsendelse af landet" (fremhævet her).

Henset til, at det er "ukendt", om - men at det dog ikke "kan udelukkes", at - der ved pågribelsen måtte være opstået en mulighed for udsendelse, forekommer det efter Centrets vurdering ikke indlysende, at myndighederne generelt kan siges aktivt at "tage skridt" til en *udsendelse*. Ret beset tager myndighederne vel ikke andre skridt end at *frihedsberøve* den pågældende.

5.2.7. "Tålt ophold"

Hvis udkastets forslag om udvidet adgang til udvisning måtte blive vedtaget som lov, vil der formentlig ske en markant stigning i antallet af udlændinge på "tålt ophold". En væsentlig del heraf vil efter alt at dømme bestå af udlændinge, der er omfattet af Flygtningekonventionens inklusionsklausul i art. 1 A (eller Udl. § 7, stk. 2) og ikke er udelukket fra flygtningestatus i henhold til art. 1 F, men alligevel "udelukkes" - en næppe særlig heldig sprogbrug - fra opholdstilladelse efter § 10, uagtet deres personelle status som flygtning fortsat består.

Som bekendt har Centret ved adskillige lejligheder opfordret Indenrigsministeriet til at underkaste dette fænomen en nærmere granskning, idet denne form for ophold efter Centrets opfattelse rejser en række påtrængende spørgsmål om ordningens forenelighed med Danmarks internationale forpligtelser. Centret har noteret sig, at heller ikke det foreliggende udkast gør op denne problemstilling.

5.2.8. Søgning og videregivelse af oplysninger fra fingeraftryksregisteret over asylansøgere og uidentificerede udlændinge (B-filen)

Udkastet indeholder et ændringsforslag til Udl. § 40 a, der giver hjemmel til at sammenholde fingeraftryk i Det Centrale Fingeraftryksregister over Kriminelle (A-filen) og fingeraftryk, der er sikret på et gemingssted som bevis i en straffesag, med fingeraftryk, der er registreret i Det Centrale Fingeraftryksregister over Asylansøgere og Uidentificerede Udlændinge m.v. (B-filen).

Forslaget indeholder tilsvarende et ændringsforslag, der sikrer at politiet kan søge og videregive oplysninger fra B-filen til brug for en international efterlysning.

Med den foreslåede ændring fjernes det krav om retskendelse til søgning og videregivelse af oplysninger fra B-filen til brug i efterforskningsøjemed, der er gældende i dag. Endvidere fjernes kravene om, at søgning og videregivelse kun kan ske, hvis efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i mindst 1 år og seks måneder, og søgningen og videregivelsen antages at være af afgørende betydning for efterforskningen.

Som angivet i bemærkningerne til forslaget, kræver en ordning som den foreslåede, at den både i sin generelle udformning i loven og ved den praktiske håndtering af bestemmelsen i konkrete sager opfylder den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 8, stk. 2, som giver adgang til at gøre indgreb i den beskyttede ret til respekt for privatliv.

Centret finder med henvisning til den nævnte bestemmelse anledning til at bemærke, at det er af afgørende betydning for anvendelsen af indgrebsmuligheden, at der forud for hvert sammenhold af de to filer, foretages en vurdering af indgrebets proportionalitet i forhold til det mål, som søges opnået med indgrebet. Det betyder, at det må stå klart i det enkelte tilfælde, at søgning og videregivelse kan anses som et mindre indgribende middel i forhold til andre mulige og mere indgribende alternativer.

Centret finder anledning til yderligere at gøre opmærksom på, at det er diskutabelt i hvilket omfang den foreslåede ordning kan anses som værende i overensstemmelse med det princip om selvbestemmelsesret, der er grundlaget for såvel den menneskeretlige privatlivsbeskyttelse som persondataskyttelsen, og som finder udtryk i krav om samtykke til behandling af personoplysninger – omend dette krav ikke kan anses som absolut. Et sådant samtykkekrav er indeholdt i det EU-direktiv, som danner grundlag for den danske persondatalov. Derudover har domstolen i en sag om videregivelse af sundhedsoplysninger, lagt vægt på, at der ikke var indhentet samtykke forud for en videregivelse af oplysninger fra en myndighed til en anden, se sagen 1997-IV A No. 44 MS mod Sverige, 27. august 1997.

Centret finder endvidere grund til at påpege, at fjernelsen af kriminalitetskravet på 1 år og seks måneder betyder, at ændringen vil få vidtgående konsekvenser for alle udlændinge og ikke kun for personer, der mistænkes for terrorisme.

5.2.9. Søgning og videregivelse af personfotoграфи indeholdt i B-filen

Den foreslåede ændring af Udl. § 40 b giver adgang til at sammenholde person-fotografier optaget af asylansøgere og af andre udlændinge med henblik på identifikation i overensstemmelse med retsplejelovens regler herom med personfotografier, der er registreret efter § 40 b, stk. 3.

Forslaget indeholder tilsvarende et ændringsforslag, der sikrer at politiet kan søge og videregive oplysninger fra udlændingeregisteret over personfotografier til brug for en international efterlysning.

Med den foreslåede ændring fjernes det krav om retskendelse til søgning og videregivelse af oplysninger fra udlændingemyndigheden register over personfotografier til brug i efterforskningsøjemed, der er gældende i dag. Endvidere fjernes kravene om, at søgning og videregivelse kun kan ske, hvis efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i mindst 1 år og seks måneder, og søgningen og videregivelsen, antages at være af afgørende betydning for efterforskningen.

Ændringen giver Centret anledning til at gentage de menneskeretlige problemstillinger som knytter sig søgning og videregivelse af fingeraftryk, se herom ovenfor under afsnit 5.2.8.

5.2.10. Udveksling af oplysninger uden samtykke

Udkastet foreslår et nyt kap. 7 a indeholdende en række nye bestemmelser, der vil muliggøre adgang til videregivelse af oplysninger om en udlænding fra udlændingemyndighederne til efterretningstjenesterne og anklagemyndigheden, jfr. § 45 a, stk. 1, fra efterretningstjenesterne til udlændingemyndighederne, jfr. § 45 a, stk. 2, og mellem efterretningstjenesterne indbyrdes, jfr. § 45 a, stk. 3. Videregivelse vil mellem disse myndigheder kunne foretages uden indhentelse af samtykke og uden foretagelse af en konkret vurdering af nødvendigheden af videregivelsen.

Det er Centrets opfattelse, at denne form for uhindret videregivelse tilsidesætter de beskyttelses-hensyn til det enkelte individ, som er indeholdt i den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 8. Foretagelsen af en konkret vurdering af nødvendigheden af en videregivelse og af dette indgrebs proportionalitet i forhold til målet i den konkrete sag skal således altid og uden undtagelse foretages forud for en videregivelse af personoplysninger.

At disse hensyn er tungtvejende og påkrævede fremgår ikke blot af menneskeretlig praksis, men også af den danske forvaltningsretlige regulering og tradition, der opstiller nogle klare kriterier for, hvornår og hvordan videregivelse af personoplysninger kan ske i en konkret sag.

Centret anser udveksling af personoplysninger efter de foreslåede regler som krænkelse af privatlivsbeskyttelsen. Dette gælder både reguleringen i sig selv og den efterfølgende anvendelse af reglerne i konkrete sager.

I henhold til den foreslåede bestemmelse i § 45 b, stk. 1, vurderer indenrigsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, og denne vurdering skal lægges til grund ved udlændingemyndighedernes afgørelse af sagen.

Efter Centrets opfattelse er denne foreslåede ordning retssikkerhedsmæssigt stærkt betænkelig derved, at en beslutning om, at en given udlænding anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed, ikke kan efterprøves af et andet organ. Ganske vist kan Udlændingestyrelsens afgørelse om nægtelse af opholdstilladelse eller visum samt om inddragelse af en allerede meddelt opholdstilladelse eller om udvisning med henvisning til, at udlændingen anses for en fare for statens sikkerhed, påklages efter det almindelige rekursystem. Men rent bortset fra, at klagen i givet fald skal behandles af det ministerium, hvis politiske chef har vurderet, at den pågældende udgør en fare for statens sikkerhed, vil denne vurdering *ikke* blive efterprøvet. Klagebehandlingen får dermed karakter af en ren formalitet uden nogen reel retssikkerhedsmæssig værdi. Den høje grad af følsomhed, der i sagens natur præger sager om statens sikkerhed, kan givetvis legitimere anvendelsen af særlige procedurer. Men helt at afskære en reel efterprøvelse er uforenelig med de i dansk ret almindeligt anerkendte grundliggende principper om retsgarantier. Betænkeligheden bliver ikke mindre af de alvorlige konsekvenser, afgørelser truffet på dette grundlag vil kunne indebære for den enkelte.

Den foreslåede bestemmelse i en ny § 45 b, stk. 2, har til formål at sikre den nødvendige hemmelighed af oplysninger om bl.a. statens sikkerhed som måtte fremkomme under behandling af en udlændingesag og den hertil knyttede vurdering af den pågældende udlænding som en trussel mod statens sikkerhed.

Såfremt en sådan vurdering foreligger, åbnes der med § 45 b, stk. 2, 1. pkt., adgang til at afskære retten til aktindsigt, partshøring og begrundelse efter forvaltningsloven og til underretning efter persondataloven. Endvidere er adgangen til prøvelse af farlighedsvurderingen afskåret.

Centret finder anledning til at bemærke, at afskæring af aktindsigt i de oplysninger, som ligger til grund for vurderingen efter § 45 b, stk. 1, og underretningen om registrerede oplysninger samt den manglende prøvelsesadgang, i nogle tilfælde vil kunne anses som en tilsidesættelse af de krav om retssikkerhedsgarantier, som kan kræves opfyldt ved indgreb i privatlivsbeskyttelsen efter den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 8, stk. 2.

For at sikre mod vilkårlighed i udnyttelsen af adgangen til at gøre indgreb i beskyttede rettigheder, har domstolen således anført, at der skal være knyttet en række retssikkerhedsgarantier til et indgreb, således at den berørte person nyder beskyttelse mod misbrug under indgrebets foretagelse.

Et eksempel på dette er sagen A 116 Leander, hvor aktsindsigt i personoplysninger blev nægtet, men indgrebet anset for legitimeret under art. 8, stk. 2. Domstolens ræsonnementet var, at de retssikkerhedsgarantier som fandtes i svensk ret og som bl.a. omfattede adgang til prøvelse af afgørelsen om nægtelse af aktsindsigt ved et administrativt organ og ved ombudsmanden, udgjorde et tilstrækkeligt værn til sikring mod vilkårlighed i adgangen til at gøre indgreb.

Birgitte Kofod Olsen, Ida E. Koch og Kim U. Kjær, den 23. november 2001

Akt.nr.

DATATILSYNET

81

Justitsministeriet
CVR-nr. 22-50-79-15
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Jmt. modt.

30 NOV. 2001

→ 1124

29. november 2001

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-post
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2001-111-0006
Sagsbehandler
Ulla Østergaard
Direkte 3319 3238

Vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af bl.a. straffeloven, retsplejeloven og lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (Deres j.nr. 2001-730-0466)

Ved brev af 30. oktober 2001 har Justitsministeriet anmodet Datatilsynet om en udtalelse om udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven og 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.).

Datatilsynet skal, efter at sagen har været behandlet i Datarådet, udtale følgende:

1. Lovforslagets § 2, nr. 3, indeholder forslag til en ny bemyndigelsesbestemmelse for justitsministeren til ved bekendtgørelse at fastsætte regler om den registrering og opbevaring (logning) af oplysninger om internet- og teletrafik til brug for efterforskning af strafbare forhold, som internetudbydere og tele-selskaber skal foretage.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at det nærmere indhold af en kommende bekendtgørelse i vidt omfang vil komme til at svare til den regulering, der er blevet foreslået i betænkning nr. 1377/1999 om børneporno og IT-efterforskning.

Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven) § 5 indeholder en række grundlæggende databeskyttelsesretlige principper for den dataansvarliges behandling af oplysninger, som altid skal iagttages, selv om der i øvrigt måtte være hjemmel i persondatalovens øvrige behandlingsregler til at foretage behandlingen. Reglerne i persondatalovens § 5 følger mere eller mindre direkte af direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

Persondatalovens § 5, stk. 2, indeholder bl.a. et krav om, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkelig angivne og saglige formål. Lovens § 5, stk. 3, indeholder et krav om, at oplysninger, der behandles, skal være relevante og

3/2-01
Justitsministeriets
Lovafdeling

12 2001-730-466

tilstrækkelige og ikke må omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil de senere behandles.

Disse regler fører efter Datatilsynets opfattelse til, at internetudbydere og teleselskaber kun må behandle, herunder indsamle og registrere, oplysninger, som de selv har et aktuelt behov for af hensyn til varetagelse af deres egne (civile) formål. Selskaberne må også kun opbevare oplysningerne, så længe de selv har behov for dem af hensyn til varetagelse af deres egne (civile) formål, jf. persondatalovens § 5, stk. 5.

Internetudbydere og teleselskaber kan således ikke i henhold til persondatalovens regler registrere og opbevare oplysninger alene med henblik på politiets retshåndhævelse, dvs. med den begrundelse, at politiet i efterforskningsmæssig sammenhæng kan få behov for dem.

En registrering og opbevaring med henblik på politiets retshåndhævelse kræver derfor en særskilt lovhjemmel. Ud fra hensynet til privatlivets fred er det Datatilsynets opfattelse, at en særskilt hjemmel til registrering og opbevaring af oplysninger i videre omfang end, hvad der følger af persondataloven, kun bør tilvejebringes, hvis vægtige samfundsmæssige hensyn taler herfor. Datatilsynet finder ikke at burde udtale sig om, hvorvidt dette er tilfældet.

Hvis der pålægges internetudbydere og teleselskaber en registrerings- og opbevaringspligt som omtalt i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det Datatilsynets opfattelse, at opbevaringstiden skal være så kort som muligt. Dette spørgsmål vil Datatilsynet eventuelt vende tilbage til i forbindelse med udfærdigelse af en bekendtgørelse, jf. herved nedenfor vedrørende persondatalovens § 57.

Der er tale om væsentlige indgreb i privatlivets fred, som i vidt omfang er båret af den særlige situation, som er opstået i forlængelse af terrorangrebene mod USA den 11. september 2001. Datatilsynet skal derfor foreslå, at der indsættes en revisionsbestemmelse i lovforslaget - vedrørende både bemyndigelsesbestemmelsen og de bestemmelser, der udstedes i medfør heraf - med henblik på, at det på et senere tidspunkt bliver genovervejet, om de foreslåede indgreb fortsat er nødvendige.

Datatilsynet skal endvidere henlede opmærksomheden på, at oplysningspligten i persondatalovens § 28 og § 29 som udgangspunkt skal iagttages i forbindelse med internetudbydernes og teleselskabernes indsamling af de omhandlede oplysninger om internet- og teletrafik. Datatilsynet kan ikke på det foreliggende grundlag afgøre, om undtagelserne i lovens § 28, stk. 2, § 29, stk. 2 og 3, eller § 30 kan finde anvendelse.

Datatilsynet skal endelig henlede opmærksomheden på persondatalovens § 57. Efter denne bestemmelse skal der indhentes en udtalelse fra Datatilsynet i forbindelse med udfærdigelse af bekendtgørelser, cirkulærer eller lignende

generelle retsfor skrifter, der har betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandling af personoplysninger.

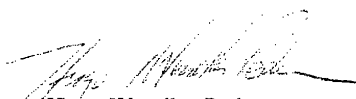
2. Lovforslagets § 3, nr. 2, åbner for, at politiet kan få direkte (on-line) adgang til forsyningspligtudbyderens database vedrørende den landsdækkende nummeroplysningstjeneste, herunder oplysninger om hemmelige og udeladte numre.

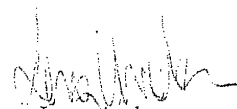
Datatilsynet finder ikke, at den foreslåede ændring af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet § 34, stk. 5, giver anledning til databeskyttelsesretlige betænkeligheder.

3. Lovforslagets § 2, nr. 5, indeholder forslag til en ny bestemmelse i retsplejeloven om dataaflysning. Den pågældende form for dataaflysning 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 herfor. Datatilsynet finder ikke at burde udtale sig om, hvad denne afvejning bør føre til.

Datatilsynet skal i øvrigt bemærke, 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.

Med venlig hilsen


Hugo Wendler Pedersen
Formand


Lena Andersen
Fg. direktør

DI
Danish Industry and ITEK
Danish Industry and ITEK
Danish Industry and ITEK

Jmt. modt

29 NOV. 2001



Akt.nr. 77

Kontorchef Jens Kruse Mikkelsen
Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

27. november 2001

Høring over lovudkast til gennemførelse af "terrorpakken"

Dansk Industri og ITEK skal hermed afgive høringssvar over Justitsministeriets udkast til ovennævnte lovforslag.

Dansk Industri (DI) og ITEK, som er Dansk Industris branchefællesskab for IT, Tele, Elektronik og Kommunikation, har stor forståelse for, at dansk lovgivning skal gennemgås og tilpasses den nye verdenssituation efter terrorangrebet på USA 11. september d.å., samt at efterretningsmyndighederne får fornuftige arbejdsvilkår. DI og ITEK skal dog knytte nogle bemærkninger til de områder, der vedrører de telespecifikke elementer samt hensynet til beskyttelse af virksomhedernes følsomme data.

DI og ITEK skal opfordre til, at kommende krav på teleområdet i videst mulig omfang ikke afviger fra de regler, der er beskrevet i Europaparlamentets og Rådets direktiv om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred inden for teleområdet (herunder det nuværende forslag, der udvider begrebet til den elektroniske kommunikationssektor (KOM(2000) 385)). Medlemstaternes særlovgivning bør ud over sikkerheds- og efterretningshensyn også i videst muligt omfang tage hensyn til udviklingen af vidensamfundet, hvor sidstnævnte hviler på pålidelig, sikker og prismæssigt konkurrencedygtig elektronisk kommunikation.

DI og ITEK skal opfordre til, at fastsættelse af krav om registrering eller logning af informationer samt et eventuelt opbevaringskrav baseres på en nøje analyse af dels efterforskningshensynet og branchens afledte omkostninger. DI og ITEK finder det mest hensigtsmæssigt, hvis tele- og internetselskaberne i dialog med efterretningsmyndighederne fastsætter retningslinjer på dette område.

Der er endvidere et behov for at få afklaret hvilke typer trafikdata, der skal være omfattet af et eventuelt opbevaringskrav. Der er bl.a. en række

28/11.01
Justitsministeriets
Lovafdeling

ID 2001-730-766

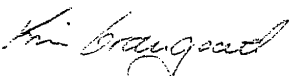
tekniske udfordringer, som kan sætte en naturlig begrænsning for hvilke data, der kan komme i spil. Denne afklaring bør ligeledes ske i en dialog mellem efterretningsmyndigheder og branchen.

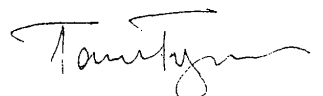
Forslaget om adgang til oplysninger uden forudgående dommerkendelse er ud fra almindelige retssikkerhedshensyn betænkeligt. DI og ITEK finder, at man, med mindre der er tale om helt ekstraordinære betingelser, fortsat bør have retskendelse for at få adgang til elektroniske data. Det er en forudsætning for at sikre følsomme virksomhedsdata. Det er endvidere vigtigt for tele- og internetselskaberne at kunne betrygge deres kunders brug af elektroniske kommunikationsformer.

DI og ITEK ser ingen umiddelbare problemer i, at §15 stk. 3 i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet ophæves og reelt flyttes til retsplejeloven. Derimod finder vi, at de meget detaljerede bemærkninger til lovforslaget ikke giver det nødvendige rum for en forhandling/drøftelse i det efterfølgende bekendtgørelsesarbejde. Justitsministeriet opfordres derfor til at formulere bemærkningerne til lovforslaget i mere runde vendinger, særligt for så vidt angår on-line oplysninger og lange logningskrav.

DI og ITEK ser frem til at blive inddraget i udarbejdelsen af en eventuel ny bekendtgørelse.

Med venlig hilsen


Kim Graugaard
Direktør, DI


/ Tom Togsverd
Branchedirektør, ITEK



AKK. NR. 80

IT-Brancheforeningen

Børsen,
DK-1217 København K
Telefon: 33 95 05 00
e-mail: itb@itb.dk
Homepage: www.itb.dk

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

29/11/2001
F. A. P.
✓

København, 28. november 2001

Høringssvar vedr. terrorlovpakken

Justitsministeriet har med brev af 30. oktober 2001 anmodet om bemærkninger til udkast til forslag til terrorlovpakken.

IT-Brancheforeningen har efter drøftelse i foreningens Teleudvalg følgende bemærkninger til det udsendte udkast:

A. Generelt

IT-Brancheforeningen skal generelt opfordre til, at regeringen overvejer, om lovforslaget udgør den rette balance mellem ønsket om at sikre forbedrede muligheder for terrorbekæmpelse og ønsket om at undgå overdreven eller unødvendig overvågning af borgerne. Det bør endvidere 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.

B. Hvem skal være omfattet af kravene om logning og tilrådighedsstillelse af aflytningsmulighed efter retskendelse ?

IT-Brancheforeningen finder, at der er grund til nærmere at overveje afgrænsningen af den kreds, der vil være omfattet af lovforslagets bestemmelser om logning og assistance til aflytning efter retskendelse.

Såfremt den nuværende afgrænsning (hvorefter reglerne alene retter sig imod udbydere af offentlige telenet eller teletjenester) fastholdes, vil dette indebære en konkurrenceforvridning mellem disse udbydere og andre udbydere af telenet eller

29/11.2001
Justitsministeriets
Lovafdeling

17 2001-730-466

teletjenester, der alene tilbyder lukkede telenet og teletjeneste-løsninger. Dette kunne eksempelvis have betydning for, hvilken leverandør en boligforening eller et kollegium vælger til at etablere og drive et internt telefoni- og datanet. Vælger man en udbyder af lukkede telenet og teletjenester, vil denne udbyder ikke være forpligtet til logning, mens det modsatte vil være tilfældet med en udbyder, der leverer offentlige telenet eller teletjenester. Det giver udbyderen af lukkede net løsninger to fordele: Færre omkostninger og mulighed for som salgsargument at fremhæve, at brugerne dermed ikke får logget deres trafik (hvilket af nogen brugere vil blive opfattet som et væsentligt positivt argument, p.gr.a. generelle holdninger til overvågning af borgere og lign.).

Af ovennævnte følger også, at målsætningen med lovforslaget, nemlig at sikre efterforskningsmyndighederne mulighed for at få informationer, der gør det muligt at sammenkoble en slutbrugers identitet med en konkret foretaget kommunikation, ikke i praksis vil kunne realiseres, hvor slutbrugeren er kunde hos en udbyder af lukkede telenet eller teletjenester, hvis den nuværende lovtekst fastholdes.

Samtidig er der et hensyn at tage til de helt små lukkede telenet løsninger, hvor omkostningerne ved at etablere logningsfaciliteter og lign. vil være uforholdsmæssigt belastende. Det bør derfor overvejes, om dette evt. kan løses via en konkret undtagelsesadgang administreret af Telestyrelsen, eller via en generel bagatelgrænse for antal tilsluttede eller lign.

C. Hvem skal kravet om assistance i den konkrete situation. henholdsvis kravet om logning forud - rettes imod ?

Det bør i lovbemærkningerne vedr. den udfyldende bekendtgørelsesregulering præciseres, at kravet om logning og assistance som udgangspunkt vil blive rettet imod den udbyder, der har kundeforholdet til den omhandlede slutbruger. Denne udbyder må, hvor udbyderen ikke selv ejer den anvendte infrastruktur, via aftaler med den underliggende infrastrukturleverandør sikre sig mulighed for i praksis at overholde de opstillede krav. I forlængelse heraf bør det også af bemærkningerne fremgå, at den udbyder, der leverer infrastrukturen, vil være forpligtet til at indgå aftale herom.

D. Hvordan håndteres problemerne med overførsel af fortrolige/hemmelige A-numre til Internet-udbydere ?

Lovforslaget forudsætter, at oplysninger om hemmeligholdte telefonnumre (A-numre) videregives til internet-leverandørerne, m.h.p. sammenkobling af information om IP-adresse og kaldende nummer.

Teleudvalget har indgående drøftet de problemer, det giver anledning til, at hemmeligholdte A-numre på denne måde spredes i en større kreds med deraf følgende forøget risiko for, at disse på et tidspunkt ved en fejltagelse offentliggøres.

For det første bør det præciseres, at enhver, der på denne måde modtager oplysninger om hemmeligholdte A-numre, er omfattet af telelovgivningens regler om, hvordan sådanne informationer skal behandles (dette kan evt. kræve ændringer i telelovgivningen).

For det andet vil IT-Brancheforeningen gerne tilbyde at nedsætte en hurtigtarbejdende arbejdsgruppe, der kan undersøge, om der er andre midler til at sikre den ønskede adgang for efterforskningsmyndighederne for at sammenkoble information om A-nummer abonnenten og den anvendte IP-adresse. En løsning kunne eksempelvis være, at det hemmeligholdte A-nummer forbliver hos teleoperatøren, som så på anmodning oplyser dette overfor efterforskningsmyndighederne.

E. Er det hensigten også at stille krav om logning af indholdet af den foretagne kommunikation (eller dele heraf) ?

Af lovtæst (hjemmel) og lovbemærkninger fremgår det, at det alene er hensigten at stille krav om logning af trafikdata (tidspunkt, anvendt IP-adresse, kaldende A-nummer og kaldt B-nummer, hvor dette er relevant), mens der ikke skal ske logning af selve indholdet af den foretagne kommunikation.

Andetsteds i lovbemærkningerne fremgår det imidlertid, at det også er hensigten at anvende hjemlen til f.eks. at stille krav om logning af diverse former for header-information i de enkelte emails, og tilsvarende oplysninger om de sendte SMS-beskeder. Dette indebærer i praksis, at også dele af indholdet af den foretagne kommunikation skal logges.

Det foreslås derfor at det inden fremsættelsen afklares, om man tillige ønsker hjemmel til at stille krav om logning af dele af indholdet af den foretagne kommunikation, og at hjemlen til at stille krav herom i givet fald kommer til at fremgå direkte af lovtæsten.

Endelig bør det inddrages, at emails/elektronisk post er et produkt, der ikke alene udbydes af danske udbydere af telenet eller teletjenester, men tillige udbydes til danske brugere via servere i udlandet, og/eller via internetportaler, der tilbyder services, der giver mulighed for udveksling af elektroniske meddelelser. Der er her tale om en kreds, der efter ITB's opfattelse falder uden for begrebet udbydere af telenet eller teletjenester (som er der i lovforslaget anvendte pligtssubjekt). Det foreslås derfor, 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.

F. Er det hensigten at stille krav om, at der i mobilnettene sker logning af, hvor passive mobilterminaler fysisk befinder sig, henholdsvis at muliggøre "aflytning" heraf ?

IT-Brancheforeningen er i tvivl om, hvorvidt det er hensigten at stille krav om, at mobilselskaberne skal sikre mulighed for at konstatere - og logge - hvor den enkelte mobilterminal fysisk befinder sig, også når denne ikke anvendes til at kommunikere.

Dette ville i givet fald være et meget vidtgående indgreb, og et indgreb der ligger ud over at sikre indsigt i den foretagne kommunikation. Det vil endvidere være et krav, som ikke lader sig imødekomme med de systemer, som mobiloperatører i dag benytter og der kan derfor udløses betydelige meromkostninger til sådanne aktiviteter.

Hvis dette - mod forventning - skulle være hensigten, bør det fremgå langt tydeligere af lovforslaget (dvs. i en selvstændig paragraf). Det vil bl.a. sikre, at der i Folketinget er fuld klarhed over, hvilke former for indgreb, der hermed gives hjemmel til.

G. Logningsperiodens længde

IT-Brancheforeningen foreslår at det præciseres, at Danmark på dette punkt vil følge samme praksis, som den der etableres i de øvrige EU-lande. 6 mdr. forekommer at være i overkanten.

Den forsinkede besvarelse beklages.

Med venlig hilsen



Jane Eis Larsen

IT-Brancheforeningen

Jmt. modt.

27 NOV

Jmt. modt.

27 NOV. 2001

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

IT-Sikkerhedsrådet
c/o IT- og
Forskningsministeriet

Bredgade 43
1260 København K

Akt. nr. 74

Tlf. 3392 9700
Fax 3332 3501
E-post fsk@fsk.dk
Netsted www.it.sikkerhedsraadet.dk

Høringssvar til udkast til forslag til Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige.

26. november 2001

Sagsnr. 792
Dok-id. 113512

IT-Sikkerhedsrådet fremkommer hermed med følgende bemærkninger i anledning af det udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, telelovgivningen og udleveringsloven, som Justitsministeriet har udsendt til høring den 30. oktober d.å.

Den meget omfattende lovpakke indeholder en række forslag, der må anses for særdeles vidtgående i forhold til, hvad der hidtil har været dansk lovgivningstradition. Dette gælder både hvad angår reglernes materielle indhold og i henseende til det lovforberejdesarbejde, der ligger til grund for forslaget. Om begivenhederne den 11. september giver grundlag for et sådant indgreb anser IT-Sikkerhedsrådet for at være et almindeligt retspolitisk spørgsmål, som det ikke tilkommer Rådet at forholde sig til.

Rådet finder dog anledning til at bemærke, at der ved en eventuel vedtagelse af disse regler også 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 er indvundet et erfaringsgrundlag fra praksis. Denne tanke ligger bl.a. til grund for forslaget om, at de nærmere krav til tele- og internetvirksomheder om logning teletrafik skal fastsættes ved bekendtgørelse (jf. bemærkningerne herom s. 68, afsnit 3.1.3.3), men bør også gælde de forslag til en specifik lovregulering, der stilles.

Demæst har Rådet følgende bemærkninger til enkelte af de foreslåede regler:

1. Når det som nævnt foreslås, at § 786, stk. 4, i overensstemmelse med en senere udstedt bekendtgørelse, skal give hjemmel for logning af teletrafik i en kortere eller længere periode (6 eller 12

Justitsministeriet
Lovafdelingen 20. NR. = 113512

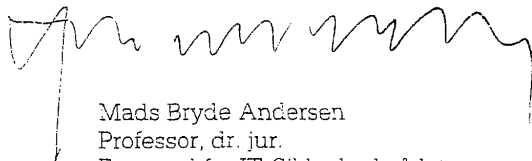
måneder), etablerer man en ordning, hvorefter de pågældende virksomheder i denne periode vil råde over kundedata mv., der kan være både følsomme og sikkerhedskritiske. Når dette forslag stilles må det imidlertid også sikres, at de pågældende virksomheder rent faktisk sikrer, at de pågældende oplysninger ikke bliver anvendt til andre formål. Det må således antages, at en række af de virksomheder, man nu giver ansvaret for at passe på de pågældende teleoplysninger, som ellers var blevet slettet, måske ikke er indrettet til at løfte den sikkerhedsmæssige opgave, der ligger i at sikre oplysningerne mod retsstridig kompromittering, f.eks. forvoldt ved hacking, jf. straffelovens § 263, stk. 2. Et regelsæt af denne art bør derfor følges op med en kompetence for IT- og forskningsministeren til at have indseende med sikkerhedsrutinerne hos IT- og televirksomhederne med særligt henblik på sikringen af de pågældende trafikdata.

2. Flere af de - centrale - forhold, som man foreslår løst ved bekendtgørelsesregulering, synes ikke med sikkerhed at have hjemmel i de relevante foreslåede bemyndigelsesbestemmelser, jf. § 786, stk. 4 og 5. Ved bemærkningen på s. 71, 2. afsnit, er det f.eks. forudsat, at der vil kunne opstilles regler om sikkerhedsgodkendelse af personale. En hjemmel til denne vidtgående - men i sig selv velbegrundede - retsvirkning synes ikke at fremgå af bemyndigelsesbestemmelsen med den fornødne klarhed. I den forbindelse bør det sikres, at også alle de personer, der har at gøre med håndteringen af politiets begæringer om aflytning mv. (og altså ikke kun dem, der er beskæftigede med selve lovrningen), er sikkerhedsgodkendte. Ligeledes bør det udtrykkeligt fremgå, som nævnt s. 69, at aflytningsfaciliteterne skal være til rådighed 24 timer i døgnet. Rådet skal derfor foreslå, at det i givet fald skrives ind i hjemmelsbestemmelsen, at der kan træffes bestemmelse om disse forhold. Endelig bør det fremgå - eventuelt blot i de endelige lovbemærkninger - at tekniske krav til logningen af den art, der omtales s. 66 under midten og s. 67 foroven, skal fremgå udtrykkeligt af bekendtgørelsesreguleringen.
3. Med den foreslåede nye affattelse af retsplejelovens § 806, stk. 3, 1. pkt., vil der blive givet politiet kompetence til at begære edition uden først at skulle afvente indhentelse af retskendelse. Om en sådan fravigelse af udgangspunktet om retskendelse er reelt velbegrundet, skal IT-Sikkerhedsrådet ikke udtale sig om. Imidlertid finder Rådet anledning til at påpege, at der kan være et behov for at sikre, at der i disse tilfælde rent faktisk indhentes den fornødne retskendelse. Rådet har tidligere haft lejlighed til at vurdere indholdet af de sikkerhedsrutiner, Rigspolitiet har fastsat i forbindelse med etablering af aflytning "på øjemedet" efter retsplejelovens regler om indgreb i meddelelshemmeligheden. Det

var rådets opfattelse, at disse rutiner var adækvate. Tilsvarende rutiner bør imidlertid også etableres i forbindelse med de øjnedsbegæring om edition, som der nu lægges op til.

4. Den foreslåede adgang til computerovervågning giver politiet mulighed for at få adgang til en lang række oplysninger mv., som politiet ikke tidligere har kunne forlange udleveret. Eksempelvis kan en persons bankkonti og diverse passwords etc. nu komme i politiets varetægt. Dette giver politiet en teoretisk mulighed for - retsstridigt - at træffe dispositioner, som man ikke tidligere har kunnet, f.eks. uden kontohaverens vidende fjerne penge i dennes navn. Selv om risikoen herfor kun må anses for rent teoretisk, er det nødvendigt, at der indføres kontrolmekanismer, der i højere grad end de nuværende giver mulighed for indseende med den anvendelse, politiet gør af de således indsamlede oplysninger. Regler herom er ikke foreslået i det nu udarbejdede lovforslag, men bør forberedes som led i den opfølgingsopgøveling, der er omtalt i det indledende ovenfor.

Med venlig hilsen



Mads Bryde Andersen
Professor, dr. jur.
Formand for IT-Sikkerhedsrådet

Telekommunikationsindustri i Danmark, TI
Løgstovvej 10, 2800 Kongens Lyngby, Tlf. 44 66 10 00

TI

Justitsministeriet
Att.: Jens Kruse Mikkelsen
Slotholmsgade 10
1216 København K

Akt.nr. 58

22. november 2001
IMT/SUP

Jmt. modt.
23 NOV 2001
2001-730-0166
MVA

Høring over lovudkast til gennemførelse af "terrorpakken"

Hermed følger høringssvar fra Telekommunikationsindustrien i Danmark, TI, i anledning af den med brev af 31. oktober 2001 iværksatte høring over Justitsministeriets udkast til et lovforslag, der bl.a. gennemfører ændrede lovregler på teleområdet.

Dette høringssvar indeholder alene bemærkninger til gennemførelsen af de i forslaget målsatte forbedringer af politiets redskaber til efterforskning på teleområdet, og der er således ikke foretaget en vurdering af andre aspekter af forslaget.

1. Generelle bemærkninger

TI har noteret sig, at der i forslaget er lagt op til en dialog med telebranchen i tilknytning til den nøjere udmøntning af de nye krav via bekendtgørelser. TI stiller sig gerne til rådighed herfor.

Det er imidlertid TI's overordnede vurdering, at det vil være nødvendigt at gennemføre en række ændringer i de eksisterende teleregler, som ikke er nærmere belyst i lovforslaget, hvis forslagene skal have den tilsigtede virkning. Disse ændringer vedrører en række forhold og hensyn, som efter TI's opfattelse bør indgå allerede i lovforslaget for at sikre, at forudsætningerne er tydeliggjort og de fornødne hjemler er til stede.

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 teleydelser. I modsat fald vil politiets efterforskningsmuligheder alene være virksomme for bestemte af flere indbyrdes konkurrerende teleydelser. Hvis sporing af dynamisk anvendte IP-adresser eksempelvis alene gennemføres for bestemte typer net, er det åbenbart, at sporingsredskabet bliver ineffektivt i forbindelse med efterforskning af forbrydelser. Hertil kommer, at sådanne krav rettet mod specifikke net, kan føre til at brugere favoriserer anvendelsen af net,

24/11-01
Justitsministeriets
Lovafdeling

102001-730-446

der ikke er underkastet krav om logning. Kravene må derfor **for det første** omfatte alle tilsvarende og substituerbare tjenester.

En lignende betragtning må gøres gældende for indbyrdes konkurrerende udbydere af den samme tjeneste. Hvis udbydere af teletjenester skal bistå politiet med sporingsredskaber må kravene gælde alle udbydere, herunder også udbydere, der i øvrigt er unddraget mange af telereguleringens krav, fordi de alene betjener en afgrænset brugergruppe. Lovforslaget giver kun hjemmel til at stille krav til udbydere af **offentlige** telenet eller teletjenester. Dette kan i praksis indskrænke rækkevidden af bestemmelsen uden at denne indskrænkning er klart defineret, da den præcise grænsedragning mellem gruppen af offentlige net og tjenester og gruppen af andre net og tjenester er uklar i telelovgivningen. Der henvises eksempelvis til den særdeles upræcise konkretisering i "forslag til lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet", hvor følgende er anført i bemærkningerne til § 5 stk. 2:

"Ved offentlige telenet eller teletjenester forstås net eller tjenester, som udbydes til en ikke på forhånd afgrænset kreds af slutbrugere eller udbydere af telenet eller teletjenester, og som principielt enhver derfor kan anmode om at købe, i modsætning til net eller tjenester, der alene tilbydes til specifikke, afgrænsede kundesegmenter, herunder f.eks. bank- og forsikringselskaber, skoler og undervisningsinstitutioner eller lignende (lukkede net eller tjenester, herunder virtuelle lukkede net eller tjenester)."

Hertil kommer, at der vil være en risiko for, at kravene kan virke konkurrenceforvridende idet borgere, der kan have en – legitim – interesse i ikke at lade sig underlægge registrering, vil foretrække at anvende udbydere, som ikke er underkastet krav om logning.

Kravene må derfor **for det andet** omfatte alle udbydere af den samme tjeneste uanset markedsposition og hjemlen bør udvides til at omfatte alle udbydere af telenet eller teletjenester svarende til eksisterende hjemler til at kræve opkald til 112 og beredskabsforanstaltninger i telelovgivningen.

I den gældende regulering stilles der meget få krav til telenets indbyrdes samarbejde, og der findes ikke en samlet registrering af internetudbydere og udbydere af telenet eller teletjenester. Terrorpakkens 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. Et eksempel på behovet for nye krav er regler, der sikrer, at et videreført A-nummer kan benyttes til at udpege en tilslutning til et telenet. Efter gældende regler kan A-numre konsekvent udelades eller et net kan angive det samme A-nummer i alle kald til andre net. Dette

undergraver værdien af forslaget om at forpligte internetudbydere til at registrere A-numre. Justitsministeriets forslag må derfor **for det tredje** 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.

Ovennævnte forslag til ændrede teleregler vil sammen med de mere specifikke forslag, som er anført i det følgende, kræve ændringer af lovgrundlaget på teleområdet ud over de ændringer, der er foreslået i lovudkastet. Efter TI's opfattelse må disse yderligere ændringer enten indarbejdes i terrorkpakken eller det må i bemærkningerne til det foreliggende lovforslag tilkendegives, at de nødvendige yderligere ændringer vil blive gennemført i forbindelse med udmøntningen af terrorkpakken.

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. TI kan imidlertid ikke vurdere den nødvendige implementeringsperiode før kravene er nøjere specificeret. Lovforslagets bemærkninger bør dog **for det fjerde** afspejle, at den nøjere gennemførelse skal respektere en passende periode for teleudbydere til at gennemføre nødvendige ændringer i telesystemerne.

Endelig bør lovforslagets bemærkninger understøtte, at regelfastsættelsen vil ske med henblik på ikke at skabe tilstande, hvor kravene i nævneværdigt omfang kan resultere i en konkurrenceforvridning, der tilskynder kunder til at anvende ydelser udbudt fra udlandet, hvor tilsvarende krav ikke kan gøres gældende.

I det følgende er de enkelte delforslag kommenteret nøjere:

2. Specifikke bemærkninger

Forslag om registrering af opkaldsinformation hos internetudbydere

Sigtet med forslaget er, at internetudbydere skal føre en log som inden for en registreringsperiode på eksempelvis ½ år kan udpege det A-nummer og derved den fysiske adresse i fastnettet, hvorfra en IP-adresse har været anvendt.

Efter forslaget opnås dette ved at pålægge internetudbydere at registrere sammenhængende data for A-nummer, B-nummer og IP-adresse for de opkald, der er modtaget fra kunder i PSTN og ISDN. En forudsætning herfor er, at udbyderen af teletjenesten overfører informationer om A-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.

I den anledning bemærkes, at der ikke i Danmark er gennemført en registrering af internetudbydere. TI forudsætter derfor, at der i sammenhæng med forslaget i telelovgivningen skabes hjemmel for en sådan registrering af internetudbydere

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

Både offentlige og private virksomheder etablerer i stigende omfang meget omfattende net, som i mange tilfælde anvender dynamiske IP-adresser til at give medarbejdere, studerende og andre tilknyttede adgang til Internet. Løsninger af denne karakter kan forekomme på universiteter, skoler, kollegier og beboerforeninger, hvor internetadgang tilbydes uden anvendelse af ekstern ISP-udbyder i relation til den enkelte bruger. Det vil derfor beskære efterforskningsmulighederne betydeligt, hvis sporing ikke kan udnyttes i sådanne tilfælde begrundet med, at der ikke er tale om udbud af offentlige telenet eller teletjenester. TI skal også pege på, at dynamiske IP-adresser i et vist omfang anvendes ved andre accessformer til ISP'er, og det kan ikke udelukkes, at den dynamiske anvendelse af IP-adresser vil stige af sikkerhedsmæssige årsager. Efter TI's opfattelse er anvendelsen af dynamisk eller fælles IP-adresse udbredt på flere områder, eksempelvis kan nævnes kabel-tv-net. Dertil kommer, at der via mobile net i stigende omfang vil blive udbudt adgang til IP-kommunikation via dynamiske og fælles IP-adresser. Dette gælder f.eks. GPRS, UMTS og WLAN. Justitsministeriet bør være opmærksom på ovenstående begrænsninger i forbindelse med brugen af dynamiske IP-adresser til efterforskningsmæssige formål.

Lovforslaget giver indtryk af, at A-nummeret udgør en sikker identifikation af forbrugsstedet og/eller brugeren. Imidlertid er der ikke, som tidligere anført, i Danmark regler, som sikrer, at A-nummeret medsendes i signaleringen mellem net, og et medsendt A-nummer skal ikke efter reglerne kunne benyttes til at udpege den anvendte tilslutning til nettet. Ved opkald fra firmaer/selskaber, kollegier og boligblokke med PABC-anlæg vil der eksempelvis sjældent blive afgivet et A-nummer, der muliggør identifikation. Det er TI's indtryk, at antallet af opkald, hvor der ikke medgives et A-nummer, der kan udpege forbrugsstedet eller brugeren, er stigende. TI anbefaler derfor, at gennemførelsen af registreringskravet understøttes af ændringer i telereglerne, som bedre sikrer, at valide A-numre genereres og overføres ved nationale kald. Der bør samtidigt gennemføres en registrering af udbydere af telenet og teletjenester og sikres en hjemmel til tilsyn med overholdelse af de fælles regler for A-numre.

En stor del af de private kunder har hemmelige numre. Efter gældende regler kan det telefoninet, der modtager et opkald fra en sådan kunde, ikke præsentere nummeret for den kaldte kunde - heller ikke hvis den kaldte kunde er en internetudbyder. Dette følger af fælles EU-regler fastsat i direktiv 97/66/EØF. Ved opkald fra hemmelige numre kan internetudbyderen således ikke registrere A-nummeret. Hertil kommer, at der ikke for nærværende er sikkerhed for, at mobilbrugere via A-nummer kan identificeres for kundeforhold baseret på forud betalte taletidskort. Som også anført i lovudkastet på side 58 kan der i national lovgivning fastsættes regler, der indskrænker de i direktivet fastsatte rettigheder vedrørende privatlivets fred, herunder retten til at forhindre A-nummervisning, hvis hensynet til statens sikkerhed eller efterforskning af straffesager

nødvendiggør dette. Efter TI's opfattelse vil overdragelse af hemmelige numre fra en telefoniudbyder til en internetudbyder imidlertid kræve specifikke regler til sikring af, at oplysningerne alene anvendes i overensstemmelse med de hensyn, der nævnes i direktivets artikel 14.

Registrering af trafikdata i øvrigt

Lovudkastets § 2 pkt. 3 giver hjemmel til mere generelt at fastsætte regler om registrering af trafikdata. Beskrivelsen i bemærkningerne på side 62-63 skaber imidlertid ikke ganske klarhed over i hvilken udstrækning denne hjemmel tænkes udnyttet.

For mobile net omtales mastedata i bemærkningerne. Det bør præciseres, at der hermed alene tænkes på mastedata i forbindelse med trafik og dermed ikke en registrering af de mastepositioner, som en mobilterminal har været tilmeldt uden for samtaleperioderne. Efter TI's opfattelse bør dette præciseres i bemærkningerne.

Særligt med hensyn til **udvidet teleoplysning** (jf. retsplejelovens § 780, stk. 1 nr. 4) vil det være stærkt betænkeligt, hvis der fra operatørernes side skal stilles on-line oplysninger om alle kald i et givet område til rådighed for politiet. On-line adgang stiller meget store krav til de eksisterende systemer, hvor data ikke registreres på en sådan måde, at de kan gøres umiddelbart tilgængelige. Det er således tvivlsomt, hvorvidt de eksisterende net overhovedet har mulighed for at efterleve et krav om afgivelse af teleoplysninger til politiet i realtid on-line. Der bør derfor fremover finde drøftelser sted mellem de involverede parter (myndighederne og teleoperatørerne) om en præcisering af indholdet af "udvidet teleoplysning", og bemærkningerne til lovforslaget bør afspejle, at loggens data først kan gøres tilgængelig, når de fornødne internationale standarder foreligger og efter at den nødvendige IT-mæssige håndtering af data hos operatøren er etableret.

TI skal samtidigt gøre opmærksom på, at det ikke for alle trafikformer vil være muligt at registrere trafikdata. Eksempelvis kan teleselskaberne ikke registrere den trafik, der med IP-protokol transmitteres via Internet. Det er således ikke muligt at registrere trafikdata udover den anvendte IP-identitet for trafik der føres fra og til en ADSL- eller kabel-tv-kunde. Dette gælder også tilfælde, hvor en sådan forbindelse anvendes til talekommunikation.

Det er efter forslaget uklart, om SMS-trafik tænkes omfattet af krav om registrering. Ifald det er tilfældet, skal TI gøre 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. Lovbemærkningerne lægger ikke generelt op til, at en sådan registrering af indhold skal finde sted, og registreringen kan udgøre et potentielt brud på persondatalovgivningen.

Efter TI's opfattelse bør lovforslaget klarere begrænse pligten til at logge trafikdata til de tilfælde, hvor hændelser allerede som udgangspunkt skal registreres hos teleselskaberne af operationelle eller takseringsmæssige årsager. Lovforslaget bør dermed ikke i forbindelse med registreringen af trafikdata pålægge teleoperatører helt nye overvågningsmekanismer, der ikke naturligt er knyttet til produktion af teletjenesten. Denne afgrænsning bør fremgå tydeligt af bemærkningerne til forslaget.

TI vil gerne understrege, at det er afgørende, at de systemer, som skal bære de loggede informationer, i sig selv ikke må udgøre en sikkerhedsrisiko derved at data kan slettes eller ændres. I praksis må der fastlægges et sikkerhedsniveau eller -certificering, som kan anvendes til validering af logningssystemerne. Såvel fysisk som elektronisk adgang til disse systemer bør også reguleres. I øvrigt finder TI anledning til at understrege, at det kan være hensigtsmæssigt at opbevaringsperioden for logget information koordineres med udlandet.

Bemærkningerne giver på side 67 indtryk af, at hjemlen til registrering af trafikdata vil blive udnyttet til også at kræve registrering og logning af postlister for elektronisk post. Elektronisk post henhører ikke normalt til begrebet trafik, som alene kan knyttes til transporten til, mellem og fra de servere, der varetager opbevaring og fremføring på store and forward basis. TI finder derfor umiddelbart ikke, at elektronisk post er omfattet af hjemlen til at kræve logning af teletrafik. Samtidigt er det efter TI's opfattelse betænkeligt at kræve logning af elektronisk post, som i vidt omfang udbydes via servere i udlandet. Det vil endvidere være vanskeligt at afgrænse pligten til registrering funktionelt, da mulighed for udveksling af meddelelser udbydes i mange former, eksempelvis også ICQ, MIRC, via Jubii.dk og Yahoo.dk. I nævnte eksempler udbydes elektronisk post ikke af en ISP. Der er således næppe med forslaget grundlag for at kræve registrering af posttjenester, der som omtalt ikke henhører under teletjenestebegrebet, men snarere henhører under informationssamfundstjenester. Det foreslås derfor, 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.

Kontakten mellem politiet og teleselskaberne

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 f.eks. som nævnt i lovbemærkningerne til at stille et døgnbemandet kontaktpunkt til rådighed, til at anvende sikkerhedsgodkendt personale m.v..

TI har noteret sig, at det i lovforslagets bemærkninger nævnes, at branchen skal inddrages i drøftelser forud for den nærmere udformning af reglerne. Det bemærkes i den forbindelse, 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.

Som tidligere omtalt bør der i den forbindelse sikres en samlet registrering af udbydere af internet, telenet eller teletjenester på nævnte områder. Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at nummertildelingen til udbydere og data i OCH ikke i alle tilfælde kan benyttes til at udpege den aktuelle udbyder for et A-nummer. Data i OCH skal alene benyttes til korrekt dirigering mellem net, og kundens egentlige udbyder kan være en anden end den, der skal modtage kald fra andre net, jf. også bemærkningerne til § 31 i forslag til lov om konkurrence- og forbrugerforhold om videretildeling af numre.

Opmærksomheden henledes også på, at afgående samtaler kan udbydes uden at der anvendes udbyderspecifikke abonnentnumre for afgående kald. Adgang til alle udbydere, der ekspederer trafik for kunder, kan derfor ikke alene bero på numres registrerede tilhørsforhold hos udbydere.

Ansvar for etablering af aflytninger

Lovudkastets bemærkninger omtaler side 71, at gensalg af tjenester i praksis giver anledning til vanskeligheder, og der foreslås nærmere regulering i relation til situationer, hvor tjenesten sælges til slutbrugeren af en virksomhed, der ikke selv ejer produktionsapparatet.

Med den fremtidige udvikling på teleområdet må det forventes, at der opstår stadig mere komplicerede produktionskæder, hvor forskellige parter kan optræde som entreprenører og mellemhandlere.

Det foreslås derfor, at ansvaret for at hjælpe politiet som udgangspunkt påhviler 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 m.v. Udbyderen skal dog ikke være ansvarlig i de tilfælde, hvor underleverandøren ikke overholder gældende ret.

Politiets adgang til abonnentoplysninger

TI noterer sig at der stilles forslag om, at politiet sikres adgang til abonnentdata på linie med den adgang til disse oplysninger, der allerede er sikret for alarmtjenesten. Opmærksomheden henledes på, 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.

Edition

TI konstaterer, at der med forslaget indføres hjemmel til, at politiet kan træffe beslutning om edition mod efterfølgende retskendelse ud fra princippet om "periculum in mora", altså tilfælde hvor øjemedet ville kunne forspildes, hvis retskendelse skulle afventes. Editionsbestemmelsen anvendes allerede i dag i vidt omfang ved udlevering af oplysninger på teleområdet, i de tilfælde hvor

udlevering ikke udgør et indgreb i meddelelshemmeligheden, som f.eks. udlevering af historiske kundedata og lignende.

Dataaflæsning

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 tilknyttede bemærkninger ikke må antages at skulle medvirke ved gennemførelsen af dette efterforskningskridt.

Afsluttende bemærkninger

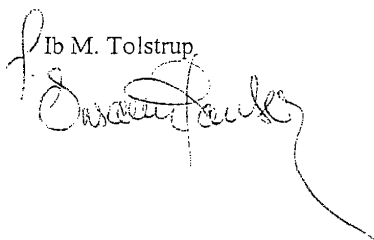
Som det fremgår af TI's bemærkninger bør gennemførelse af de foreslåede tiltag afføde en række ændringer i de eksisterende teleregler, hvis foranstaltningerne skal være virksomme.

Telepolitikken i Danmark har hidtil haft som målsætning, at give lavest mulige barrierer for nye udbydere. En af konsekvenserne heraf er, at fælles krav til alle udbydere er begrænsede bortset fra forbrugerbeskyttende krav.

Dette er i nogen grad i modstrid med lovudkastets målsætninger om at give politiet adgang til generelle værktøjer på tværs af net og udbydere med henblik på efterforskning af forbrydelser.

Det er imidlertid TI's opfattelse, at de yderligere ændringer i telereguleringen, som er bragt i forslag i dette høringssvar, ikke udgør væsentlige nye barrierer for mindre udbydere, og forslagene er dermed heller ikke i strid med målsætningerne i den hidtil førte telepolitik. Et forbedret grundlag for A-nummeroverføring kan benyttes som eksempel. Nye regler på dette område kan føre til øgede omkostninger for nogle net. Men samtidigt vil bedre sikring af meningsfulde A-numre ikke blot understøtte politiets efterforskning, men også øge værdien af faciliteten for alle andre brugere.

Med venlig hilsen

Ib M. Tolstrup


MULTI MEDIE FORENINGEN

THE DANISH MEDIA ASSOCIATION
SEKRETARIAT
BIRCHTØRLEN DRAGSTED ADVOKATFIRMA
BREDEGADE 5 - DK - 1266 KØBENHAVN K
TEL: 45 33 11 11 FAX: 45 33 11 13
E-MAIL: sv@nke.had@nke.dk hb@hbiret.dk

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Att.: Jens Kruse Mikkelsen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Jmt. Md.
15 NOV 2001

Akt.nr. 31

Jens Kruse Mikkelsen
15 NOV 2001

8. november 2001

Deres sagsnr. 2001-730-0466

Tak for Deres brev af 30. oktober 2001, hvori De anmoder om Multi Medie Foreningens holdning til det vedlagte udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven og lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.

Da de pågældende ændringer ikke har nogen relevans for Multi Medie Foreningen, har vi ikke nogen bemærkninger til lovforslaget og de øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.

Med venlig hilsen
Niels M. Andersen

Andreas Moll Årsnes
Andreas Moll Årsnes
Advokatfuldmægtig

14/11-01
Justitsministeriets
Lovafdeling

1A 2001-730-466

MUF

Jmt. modt.
27 NOV. 2001

Akt. nr. 71



Justitsministeriet
Slotholmsgade 10
1216 København K

Att.: Jens Kruse Mikkelsen

TELEFAX: 3393 3510

*from 2001-11-20
in press*

Orange A/S
Prags Boulevard 80
2300 København S

Tlf. 82 33 70 00
Dir. tlf. 82 33 70 81
Mobil 26 10 00 81
Fax nr. 82 33 70 05
E-mail ens@orange.dk

CVR-nr. DK 19 97 97 33

Vedr. Høring over lovudkast til gennemførelse af "terrorpakken".

22. november 2001

I forbindelse med Justitsministeriets brev af 31. oktober 2001, hvori der iværksættes en høring over udkast til lovforslag, der bl.a. gennemfører ændrede lovregler på teleområdet, skal Orange hermed tilkendegive, at der støttes op om det fra Telekommunikationsindustrien i Danmark (TI) fremsendte høringssvar på samme.

Orange skal samtidig understrege vigtigheden af, at de nye tiltag overføres til teleloven for at undgå en konkurrenceforvridende effekt på markedet mellem "udbydere af telenet og teletjenester" og "udbydere af offentlige telenet og teletjenester".

I høringssvaret fra TI nævnes det tillige, at der allerede i TI-regi er etableret en arbejdsgruppe – Politigruppen – med repræsentanter fra udbydere såvel som Rigspolitiet. Orange vil i den forbindelse finde det hensigtsmæssigt, at Politigruppen involveres i den nærmere udformning af reglerne.

Med venlig hilsen
Orange A/S

Elin Nolsøe Stenberg
Regulatory affairs

Justitsministeriet
Lovafdelingen

20. NOV. 2001 16.06



REALKREDITRÅDET

Akt.nr.

50

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

21. november 2001
G 400 - moe

Att.: Jens Kruse Mikkelsen

Jmt. Mdt.
22 NOV 2001

2001-730-0466

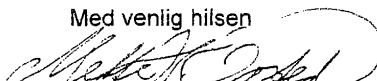
[Handwritten signature]

Vedrørende udkast til lovforslag om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven og lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige, sags nr. 2001-730-0466.

Ved skrivelse af 30. oktober 2001 har Justitsministeriet fremsendt et udkast til ovennævnte lovforslag og anmodet om Realkreditrådets eventuelle bemærkninger hertil.

Det skal i den anledning meddeles, at Realkreditrådet ikke har bemærkninger til lovudkastet.

Med venlig hilsen


Mette Håarbo Ørsted

23/11-01
Justitsministeriets
Lovafdeling

12 2001-730-466

[Handwritten signature]



Akt. nr. 72

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Jmt. Mdt.
27 NOV. 2001

Udkast til lovforslag om bekæmpelse af terrorisme

26. november 2001

Ved brev af 30. oktober 2001 har ministeriet anmodet om Finansrådets bemærkninger til et udkast til lovforslag om ændring af forskellige love med henblik på bekæmpelse af terrorisme.

Ref.: Kim Busck-Nielsen

Direkte tlf. 33 70 10 60

e-mail: kbn@finansraadet.dk

I den anledning skal jeg meddele, at Finansrådet ikke har bemærkninger til lovdokumentet.

Finansrådets Hus

Amaliegade 7

1256 København K

Tlf.: 33 70 10 60

Fax: 33 93 02 60

e-mail: fi@finansraadet.dk

www.finansraadet.dk

CVR-nr.: 14 65 42 08

Med venlig hilsen

Kim Busck-Nielsen

Justitsministeriet
Lovafdelingen

20. NOV. 2001 - 96

Journal nr.: 468/04

Dok. nr.: 47438-v1



FINANSFORBUNDET

Langtobrogade 2 • Postboks 1060 • 1471 København M
Telefon 32 96 46 00 • Telefax 32 96 12 21

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Jmt. modt.

22 NOV. 2001

Akt.nr.

42

Jmt. 2001-10-166

in. 3/11

22. november 2001
200100292-4 jn/lb

Udkast til lovforslag vedrørende bekæmpelse af terrorisme

Justitsministeriet har ved brev af den 30. oktober 2001 fremsendt udkast til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige. Ministeriet har anmodet om bemærkninger senest den 22. november 2001. Lovudkastet har til formål at gennemføre FN Sikkerhedsrådets resolution nr. 1373, 2001 samt øvrige initiativer til terrorbekæmpelse.

Finansforbundet har fuld forståelse og sympati for lovudkastets målsætning om bekæmpelse af terrorisme. Vi har ikke detailbemærkninger til de forslag til lovændringer, der er indeholdt i dette udkast. Af bemærkningerne fremgår, at der forventes fremsat forslag inden for andre ministeriers ressortområder, bl.a. ventes økonomiministeren at fremsætte forslag til ændring af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvaskning af penge.

Forbundet vil også være opmærksom på disse øvrige lovinitiativer. Dette gælder ikke mindst økonomiministerens lovforslag med henblik på at påse, at de udvidelser af underretningspligter mv., som forslaget angives at ville indeholde, ikke indebærer svækkelse af beskyttelsen for medarbejdere og virksomheder, der pålægges pligter i henhold til hvidvaskloven.

Venlig hilsen

Inge Withen Nielsen
Inge Withen Nielsen
næstformand

Justitsministeriets
Lovafdeling

23/11-2001
10 2001 - 7 30 - 466



Akt. nr.
Jmt. Md.
26 NOV. 2001

D A N S K R E T S P O L I T I S K F O R E N I N G

Justitsministeriet,
Strafferetskontoret,
Slotsholmsgade 10,
1216 København K

Jan. 2001-730-0466
3. Ans.

Vedr. Justitsministeriets sags nr. 2001-730-0466

Med brev af 15. november 2001 fremsendte Dansk Retspolitisk Forening en foreløbig udtalelse i anledning af de af justitsministeriet udsendte udkast til forskellige lovændringer til bekæmpelse af terror, kaldet "anti-terror-pakken". Foreningen advarede særlig imod, at der fra dansk side skete en forhastet lovgivning på grundlag af udkaster til EU-rammeaftale af hensyn til det forestående ministermøde den 6-7. december 2001. Foreningen fandt det uheldigt, hvis der i denne forbindelse blev truffet aftaler, der kunne binde Danmark til vidtgående lovændringer i strid med dansk retstradition. Det danske forbehold vedr. EU's retlige samarbejde er i denne forbindelse uden betydning, således at beslutningerne på ministermødet reelt vil komme til at binde Danmark.

Foreningen pegede særligt på den vage definition af begrebet "terrorisme" (terroristiske handlinger/terrorgruppe), på det meget vide medvirkensbegreb, der lægges op til og på regeisættet vedr. udlevering af egne statsborgere til retsforfølgning i andet land, særligt lande uden for EU, som overordentligt betænkelige nyskabelser i forslaget.

Foreningen har siden da med glæde noteret sig forlydender i dagspressen (Politiken 17-11-01) om, at justitsminister Frank Jensen på et nyligt afholdt møde for EU's justitsministre har givet udtryk for - og fået medhold i - modstanden mod flere af de nævnte nyskabelser, herunder et krav om en ændring af terrorismebegrebet og en vedtagelse om, at udlevering ikke vil kunne ske til lande, hvor fuldbyrdelse af dødsstraf risikeres.

DRF skal herved anmode om at blive gjort bekendt med de seneste ændringer af de oprindelige forslag og om at få lejlighed til at fremkomme med en høringsudtalelse inden endelig beslutning tages og inden de reviderede udkastomsættes i egentlige lovforslag.

Som supplement til den oprindeligt fremsatte udtalelse fra DRF skal man på baggrund af de forslag, der er foreningen bekendt, nærmere udtale:

1. Vedr. Terrorismebegrebet

Terrorismebegrebet er i den oprindelig foreslåede udformning, både i det danske udkast og i udkastet til EU-rammeaftale samt i Sikkerhedsrådets resolution 1373, affattet på en sådan måde, at den risikerer at kunne ramme - for danskere normalt acceptable og endog støtteværdige - frihedsbevægelser i lande med udemokratiske og diktatoriske styreformere. Det er nævnt, at medlemmer af og støtter for det sydafrikanske ANC ville kunne være blevet ramt efter denne bestemmelse. Fra nyere tid må det også anføres, at organisationer som PFLP - den palæstinensiske Befrielsesfront - og andre oprørsbevægelser ville kunne rammes, ligesom danskere, der samlede ind til PLFPs humanitære arbejde ville kunne straffes som terrorister.

(At iøvrigt Ariel Sharon ifølge den givne definition - i retrospekt, men også aktuelt - måtte kunne betegnes som en terrorist i lovens forstand nævnes blot som et kuriosum, der understreger bestemmelsens afgrænsningsproblematik).

24.11.01
Justitsministeriets
Lovafdeling
10 2001-730-466

Der er her tale om en generalklausul-lignende bestemmelse af en art, som Danmark f.eks. tog afstand fra, da det gjaldt forslaget om en generalklausul vedr. straf for økonomisk kriminalitet.

Der er efter det i dagspressen oplyste sket en så væsentlig ændring i det oprindelige forslag, at demonstranter og faglige aktivister ikke vil være omfattet af definitionen i udøvelsen af deres demokratiske rettigheder, ej heller hvis der herunder skulle foregå ulovlige handlinger.

Iøvrigt rummer begrebet som udformet i lovudkastet også problematiske aspekter mht. at fastslå en gruppes ulovlige formål og med at konstatere forsæt i relation til (støtte til) udøvelse af terrorisme. Der er tale om bestemmelser, der åbner for et meget vilkårligt skøn - der kan blive særligt betænkeligt, hvis det også kan danne grundlag for udlevering til andre lande.

2. Medvirkensreglerne

Medvirkensbegrebet gives ligeledes en alt for bred udformning (jfr. også de af justitsministeriet selv fremførte betænkeligheder (bemærkningerne s. 35), som ministeriet ikke argumenterer overbevisende imod ud over en generel henvisning til de pågældende forbrydelsers (formodede) alvor. Det vil med den givne udformning (udkastet til ny § 114a) kunne ramme indsamlinger til frihedsbevægelser og vil iøvrigt kunne begrænse ytringsfriheden væsentligt. Der ses ikke i forslaget at være indbygget tilstrækkelige kauteler imod misbrug på dette område, men det forekommer uafklaret, hvordan det seneste forslag vil beskytte herimod.

DRF finder i det hele, at der allerede i den danske straffelov er tilstrækkelig mulighed for at idømme relevante sanktioner ud fra de allerede eksisterende lovbestemmelser, herunder udmålingsreglerne i Strfl.s § 80, der gør det muligt at tage hensyn til både formålet med en vis forbrydelse og til, at den måtte være begået af flere i forening.

DRF skal på denne baggrund henstille, at Danmark undlader at indføre den særlige straffeskærpelse, som den foreslåede anti-terrorlovgivning lægger op til, og alene overlader det til domstolene at foretage en sådan skærpelse ved anvendelse af de allerede foreliggende muligheder, hvor dette måtte skønnes nødvendigt.

2. Vedr. udlevering

DRF finder det videre vigtigt, at Danmark fastholder sine hidtidige begrænsninger mht. udlevering af egne statsborgere til retsforfølgning i andre lande. Selvom man begrænser den øgede udleveringsmulighed til andre EU-lande ("EU-arrestordren"), ville f.eks. optagelse af Tyrkiet i EU - en tilsyneladende ikke fjern mulighed - give anledning til store betænkeligheder også på dette område, jfr. foreliggende oplysninger om anvendelse af tortur af tyrkisk politi og anklagemyndighed. Betænkelighederne gælder selvsagt i endnu højere grad fjernereliggende nationer, hvis retssystemer der fortsat måtte være grund til at være skeptisk over for.

Det bør i denne forbindelse også erindres, at risikoen for idømmelse af dødsstraf (omend ikke nødvendigvis for eksekveringen af samme) i USA har vist sig ikke at stemme med almindelige retsprincipper om lighed for loven, ligesom amerikanske dødsdomme over for børn og mentalt retarderede antyder en retstilstand, der internationalt må anses for menneskeretligt uacceptabel. Det samme gælder afsoningsforholdene for fanger i amerikanske fængsler (med tilhørende fare for liv, helbred og seksuel integritet).

En regel om, at der for udlevering kan stilles vilkår om, at evt. afsoning af idømte straffe (herunder også forvandlingsstraffe for evt. dødsstraf) skal kunne kræves afsonet i det udleverende land, forekommer ikke at yde tilstrækkelige garantier imod sådanne forhold.

DRF har fra presseomtalen med glæde noteret sig, at Justitminister Frank Jensen på EU-justitsministermøde har søgt at fastholde visse forbeholdsmuligheder over for, hvilke forbrydelser der skal kunne ske udlevering for ("kattelommen"). Der forekommer rigtigt at fastholde kravet om dobbelt strafbarhed som en betingelse for udlevering som et minimumskrav fra dansk side ved det forestående ministermøde den 6-7. december, selvom spørgsmålet om straf for racistiske ytringer næppe er egnet som fanebærer for denne holdning.

Med venlig hilsen

for forretningsudvalget: Jørgen Jepsen, Anette Stopgaard og Hanne Christensen


Hanne Christensen

Den 15. november 2001

Jørn Vestergaard
lektor, lic. jur.
Det Rettsvidenskabelige Institut D
Sankt Peders Stræde 19
1453 København K

Til Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Udtalelse
vedrørende de strafferetlige aspekter ved
udkast af 30. oktober 2001 til forslag
til
lov om ændring af straffeloven mv.
(initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv. – "anti-terrorpakken")

1. Der peges i det følgende på en række betænkeligheder ved den del af lovudkastet, som vedrører ændringer i straffeloven. Først skal der imidlertid understreges, at der helt åbenbart er mange gode grunde til at underkaste lovgivning og praksis et grundigt eftersyn med henblik på at effektivisere bekæmpelsen af politisk vold, i den udstrækning denne direkte eller indirekte kan indebære angreb på danske nationale interesser af væsentlig betydning. Behovet for sådanne initiativer er selvsagt i meget høj grad blevet aktualiseret i lyset af begivenhederne den 11. september. Den afsky og ængstelse, som disse begivenheder har fremkaldt, indebærer imidlertid også i forskellige henseender en betydelig risiko for overreaktion og tilsidesættelse af grundlæggende hensyn til individets retssikkerhed.

De ændringer, som i lovudkastet foreslås i den øvrige lovgivning vil ikke blive behandlet i det følgende. Det skal blot bemærkes, at de foreslåede ændringer i retsplejeloven samt i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet langt hen ad vejen må betragtes som rimelige udtryk for en opdatering, hvorved der dels tages højde for den teknologiske udvikling, dels skabes bedre sammenhæng i reglerne ved at stoppe nogle huller. Hermed er der ikke taget stilling til enkeltheder i denne del af lovudkastet.

Forslagene vedrørende modernisering af udleveringelovene har i den i lovudkastet foreliggende form meget for sig, men de seneste meldinger om en markant slækkelse af kriterierne for udlevering af egne statsborgere må give anledning til stor bekymring, da en sigtet alt andet lige kan risikere at blive langt dårligere stillet under strafforfølgning i et fremmed land, hvor det på grund af sprogproblemer og

(rets)kulturelle forskelle kan volde betydelige vanskeligheder at opstille et effektivt forsvar.

Som baggrund for de her fremførte bemærkninger kan der henvises til min artikel: Straffelovens såkaldte »terrorismeparagraf«, Kriminalistisk Instituts Årsberetning 1989, *Kriminalistisk Instituts Stencilserie 1989*, s. 117-133.

2.1. I lovudkastet foreslås det bl.a. at indsætte *en særlig terrorismeparagraf* i straffeloven som ny § 114. Dette sker i udtrykkelig erkendelse af, at en lang række af de forbrydelser, der typisk betegnes som terrorhandlinger, i dag kan straffes efter gældende bestemmelser i straffeloven. Således kan f.eks. forsætligt manddrab straffes efter straffelovens § 237, uanset hvad gerningsmandens motiv for handlingen har været. Regeringen ønsker imidlertid »i højere grad at sigalere, at terrorisme i alle dens former er uacceptabel i et demokratisk samfund«. Med lovforslaget foreslås det derfor, at der i straffeloven indsættes en terrorismeparagraf, der indeholder en *definition af begrebet terrorisme*. Den foreslåede nye § 114 omfatter ifølge det i lovudkastet anførte meget alvorlige forbrydelser, og det foreslås derfor, at strafmaksimum fastsættes til fængsel på livstid. Det oplyses yderligere i lovudkastet, at den foreslåede bestemmelse samtidig tilsigter at gennemføre det forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme, som for tiden forhandles i EU.

2.2. Den foreslåede nye bestemmelse i § 114 er som nævnt ikke beregnet til at kriminalisere forhold, som ikke i forvejen er strafbare, og en eventuelt lovfæstelse af udkastet vil heller ikke afstedkomme noget sådant. Der er tale om at skærpe strafferammen for visse forbrydelser, hvis disse begås med forsæt til at bevirke visse opregnede følger.

Den anvendte lovteknik indebærer ud over det nævnte, at tilstedeværelsen af et forsæt som det angivne i almindelighed kommer til at virke som en strafskærpende omstændighed. På den ene side er der ikke noget principielt nyt heri, da domstolene selvsagt også efter gældende ret vil kunne tage den strafskyldiges subjektive forhold i betragtning som et skærpende moment ved fastsættelsen af den konkrete straf. I den forstand tilføjer den foreslåede bestemmelse ikke nødvendigvis retstilstanden noget. På den anden side er det nærliggende at regne med, at vedtagelsen af en sådan bestemmelse, ikke mindst i lyset af dens baggrund, motivering og strafmaksimum, vil kunne give sig udslag i, at en skærpet strafudmåling vil blive mere udtalt end efter gældende ret. Der kan næppe siges noget entydigt om, hvorvidt en sådan stramning er påkrævet eller ønskelig, og dette er til dels et rent politisk spørgsmål.

De i den foreslåede § 114 opregnede delikter er af temmelig forskelligartet beskaffenhed og vil også kunne være af meget forskelligartet strafværdighed.

I den ene ende af skalaen figurerer forståeligt nok forsætligt manddrab, som i forvejen har livstidsstraf som maksimum. I den anden ende af skalaen finder man en række meget varierende delikter, som normalt har strafferammer med maksimum på fire års fængsel, herunder også delikter som i praksis anvendes og kan tænkes anvendt som straffehjemmel i tilfælde, hvor der er forskyldt helt korte fængselsstraffe (husfredskrænkelser efter § 264, stk. 2, f.eks. for at skaffe materiale om politiske modstandere; groft hærværk efter § 291, stk. 2, f.eks. betydelige

ødelæggelser ved graffiti eller rudeknusning, mere bekostelig ødelæggelse af bilers motorer ved at hælde noget i benzintanken; grove overtrædelser af våbenlovgivningen efter § 192 a; grov miljøkriminalitet efter § 196; omfattende forstyrrelse i driften af almindelige samfærdselsmidler, f.eks. demonstrationer der involverer blokade af en havn med fiskerbåde eller busterminaler.

Det forekommer at være meget uheldigt, at der i den foreslåede bestemmelse under ét opereres med en strafferamme på fængsel indtil livstid. Derved overlader lovgivningsmagten det inden for hele området blankt til domstolene at foretage den konkrete strafudmåling. Det kan på ingen måde udelukkes, at domstolene i en konkret sag vil være i stand til at udmåle en efter omstændighederne passende straf i den nederste del af en sådan strafferamme, hvis de pådømte forhold er af mindre alvorlig beskaffenhed. Det er imidlertid et forvirrende signal at sende til domstole og almenhed, at forhold som de opregnede alle skulle være ligestillede i henseende til den hjemlede maksimumstraf, hvis det angivne videregående forsæt foreligger. Det må med andre ord betragtes som problematisk, at der ikke differentieres under hensyntagen til strafværdighed i relation til specifikke deliktstyper.

Lovudkastet indeholder ingen nærmere begrundelse for, hvorfor det skulle være nødvendigt, hensigtsmæssigt eller rimeligt at operere med en fælles strafferamme med et maksimum af fængsel på livstid. I lovudkastets bemærkninger til de enkelte bestemmelser siges det blot lakonisk om den foreslåede strafferamme i den nye § 114: »Som følge af den meget alvorlige karakter af de pågældende forbrydelser indeholder bestemmelsen en maksimumsstrafferamme på fængsel indtil livstid.«

At kvalificere de omhandlede delikter ved under ét at hæve strafferammen til livstid indebærer i øvrigt, at der ikke vil være nogen *forældelse* af strafansvaret for nogen af de omfattede forhold, cf. straffelovens § 93. For så vidt angår visse af de forhold, som vil være omfattet af den foreslåede bestemmelse, er dette utvivlsomt både rimeligt og hensigtsmæssigt. Det er imidlertid også i denne henseende stærkt problematisk, at der ikke differentieres under hensyntagen til strafværdighed.

2.3. Den følge, som skal være omfattet af det i den foreslåede nye § 114 særligt angivne forsæt, betegnes som »at tilføje et lands eller en international organisations politiske, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer alvorlig skade, navnlig ved at skræmme befolkningen, eller ødelægge disse strukturer«. Det kan med god grund betvivles, om den i denne sammenhæng benyttede lovgivningsteknik opfylder sædvanlige krav til klarhed, bestemthed og præcision.

Det er velkendt, at det såvel i lovgivningssammenhæng som ved udformning af internationale aftaler volder store vanskeligheder at opstille og komme til enighed om definitioner på terrorisme. Allerede dette forhold maner til betydelig eftertænksomhed.

Den i lovudkastet benyttede formulering er tydeligvis ikke blot inspireret af det udkast til rammeafgørelse, som for tiden er under forhandling, men er i dansk oversættelse ganske enkelt identisk med den i nævnte dokument benyttede formulering. Dette indebærer, at der med lovudkastet på dette punkt lægges op til anvendelse af en særdeles uheldig lovgivningsteknik. Det er én ting, at der i et instrument som en rammeafgørelse benyttes

meget brede og vage vendinger, for noget sådant kan efter omstændighederne være forsvarligt og nødvendigt, da der trods alt er tale om mere overordnede policy statements, principerklæringer eller hensigtstilkendegivelser, som - om end de er bindende for de kontraherende medlemsstater - i det specifikke tilfælde kan befinde sig på et forholdsvis højt abstraktionsniveau, og som forudsætter en konkret udmøntning i de enkelte medlemsstater. Noget helt andet er, om tilsvarende vendinger er egnede til anvendelse ved udformning af strafferetlige delikter, hvor idealet alt andet lige vil trække i retning af en højere grad af klarhed, bestemthed og præcision.

Den benyttede formulering er først og fremmest særdeles åben og vidtgående i kraft af anvendelsen af udtrykket »tilføje ... *samfundsmæssige strukturer* alvorlig skade« [kursiv tilføjet her]. Selv om det kan være nærliggende umiddelbart at forbinde begrebet »samfundsmæssige strukturer« med sociologisk sprogbrug, kan det udtrykket godt i den specifikke sammenhæng have en juridisk betydning, som er forskellig fra, herunder snævrere, end den sociologiske. Dette må da også antages at være tanken bag lovudkastet, når dette forstås ud fra sin baggrund og sammenhæng, for ellers ville der ikke være synderlige bidrag at hente til en afgrænsning af bestemmelsen i det nævnte udtryk. Dette vil kunne omfatte infrastruktur, erhvervsstruktur, organiseringen af statslige og kommunale institutioner, medier, private organisationer mmm. i særdeles bred forstand. Det kunne medføre en vis grad af klargøring, hvis formuleringen i det mindste blev strammet op, så den kom til at lyde »tilføje ... *grundlæggende* samfundsmæssige strukturer alvorlig skade«; men problemet med en høj grad af ubestemthed ville bestå.

I lovudkastet søges begrebet "politiske, økonomiske og samfundsmæssige strukturer" forklaret med angivelse af, at der »tænkes ikke blot på et lands eller en organisations øverste statsmyndigheder, men også på lokale, administrative og retlige myndigheder, ligesom handlingen kan tilslutte sig at ramme landets økonomiske struktur«. Bestemmelsens begrænsning skulle angiveligt være, at »handlingen skal have haft til hensigt at tilføje "alvorlig skade" til eller ødelægge den politiske, økonomiske eller samfundsmæssige opbygning i et land eller en international organisation.« Hertil må det bemærkes, at en uklarhed om afgrænsningen af de omfattede beskyttelsesobjekter ikke ryddes af vejen på denne måde, for både et omfattet og et ikke-omfattet beskyttelsesobjekt kan selvsagt tænkes udsat for "alvorlig skade".

Det skal i øvrigt bemærkes, at den foreslåede nye § 114 ikke som i de i lovudkastet anførte bemærkninger kræver »hensigt« forstået som direkte forsæt, idet den foreslåede bestemmelse bredt vil kriminalisere forsæt i alle former, sådan som en tilsvarende lovgivningsteknik også er anvendt i en række andre straffebestemmelser med såkaldt "fremrykket fuldbyrdelsesmoment" eller krav om "subjektivt overskud".

Det kan næppe siges at være befordrende for hensynet til fornøden klarhed, at der i lovudkastets bemærkninger til de enkelte bestemmelser ad den foreslåede § 114 benyttes udtrykket »med henblik på«, når der efter ordlyden i den foreslåede bestemmelse kræves (et videregående) forsæt. Også et udtryk for det anførte kan give et muligvis fejlagtigt indtryk af, at der kræves direkte forsæt i form af hensigt. Det samme gælder brugen af vendingen »for at«, som også forekommer i bemærkningerne. I oversættelsen af udkastet af 10. oktober til rammeafgørelse anvendes i øvrigt et helt andet udtryk, nemlig »med det *formål* at tilføje«, og herved

refereres der efter sædvanlig strafferetlig sprogbrug snarere til gerningsmandens motiv/bevæggrund end til vedkommendes tilregnelser.

I motiverne til den foreslåede nye § 114 anføres det i øvrigt, at denne - ligesom den gældende bestemmelse i straffelovens § 114 - skal omfatte både handlinger, der har et videregående politisk formål samt handlinger, hvis mål alene er at skabe almindelig uro og økonomisk kaos. Uanset berettigelsen af en sådan betragtningsmåde sættes der imidlertid ikke hermed nogen begrænsninger for bestemmelsens anvendelsesområde, tværtimod.

I de ovenfor citerede motivbemærkninger er ordet »opbygning« i øvrigt anvendt som synonymt med »samfundsmæssige strukturer«.

Det skal tilføjes, at begrebet »samfundsmæssige strukturer« ikke anvendes noget sted i dansk lovgivning. Der er ikke i motiverne til lovudkastet nogen ansats til anvisning på, hvorledes begrebet skal fortolkes i en strafferetlig sammenhæng. Ud fra en legalitetsbetragtning er dette dybt betænkeligt, ikke mindst i lyset af, at der opereres med en strafferamme, der uden differentiering går op til fængsel på livstid.

Til illustration af, hvad »samfundsmæssige strukturer« i øvrigt kan tænkes at være for noget, kan der f.eks. henvises til lov om aktindsigt i miljøoplysninger, hvor udtrykket »bygningsmæssige strukturer« er anvendt. Museumsloven fastslår, at den arkæologiske kulturarv omfatter spor af menneskelig virksomhed, der er efterladt fra tidligere tider, herunder bl.a. »strukturer«.

Anvendelsen af begrebet »strukturer« i lovudkastet kan tænkes at bero på, at det i EU-relateret materiale ofte anvendes i betydningen »institutioner«, hvilket sprogligt egentlig ikke er det samme. Det kan tænkes, at dette udtryk ville være mere adækvat i den givne sammenhæng.

2.4. Det er en udbredt opfattelse, at der i en definition på – i hvert fald nogle former for – terrorisme kan eller skal medtages noget om, at det drejer sig om virksomhed, der rammer uskyldige civile, sigter til at skræmme almenheden, eller noget i den retning. I forskellige henseender har sådanne antagelser ganske givet meget for sig. Sprogligt set er den i lovudkastet anvendte formulering imidlertid uklar og kan give anledning til misforståelser. Den kan nemlig med føje forstås således, at det særlige forsæt ikke nødvendigvis skal omfatte den virkning, der består i at skræmme befolkningen, men at dette moment kun er medtaget som eksemplificering, hvorved formuleringen i denne henseende ikke skal opfattes som et udtømmende udtryk for, hvilke forhold bestemmelsen omfatter. Ud fra det foreliggende lader det sig ikke afgøre, om anvendelse af bestemmelsen forudsætter forsæt til med forbrydelsen at skræmme befolkningen. Hvis dette er meningen, bør det i hvert fald anføres med en mere entydig formulering, f.eks. ved i slutningen af bestemmelsens indledende passus at skrive »og herved skræmme befolkningen«. I øvrigt ville det muligvis være hensigtsmæssigt under alle omstændigheder at erstatte begrebet »befolkningen« med »almenheden« eller »brede(re) befolkningsgrupper«. Det skal bemærkes, at man godt kan forestille sig forskellige former for terrorisme, der ikke sigter til at skræmme bredere kredse, men til at tvinge en myndighed eller organisation til noget, sådan som det f.eks. er nævnt i FN's terrorfinansieringskonvention.

I det fremlagte forslag til ny § 114 præsenteres det overordnede beskyttelsesobjekt som nævnt som »et lands eller en international organisations politiske, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer«. Sprogligt set virker denne vending i sin helhed ejendommelig. Et land har politiske, økonomiske og samfundsmæssige institutioner, og en organisation har økonomiske samt eventuelt politiske strukturer. Det falder svært at se, hvordan en organisation - uden anvendelse af en meget særegen og anstrengt sprogbrug - skulle kunne have samfundsmæssige strukturer.

2.5. Det overordnede beskyttelsesobjekt kan efter det fremlagte forslag til ny § 114 som nævnt være »et lands ... politiske, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer«. Bestemmelsen skal - i modsætning til den nuværende bestemmelse i straffelovens § 114 - også værne udenlandske offentlige anliggender og samfundsordener. Dette har baggrund i et ønske om bedre at kunne tage højde for terrorismens globale karakter. Der lægges således op til, at ikke kun angreb på nationale danske interesser skal være værnet af bestemmelsen, selv om denne tænkes placeret i straffelovens kapitel 13, der handler om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv., dvs. samfundsundergravende virksomhed rettet mod nationale danske interesser ("den indre fred", "den indre sikkerhed").

Det forekommer at være meget vidtgående, at en bestemmelse som den foreslåede, med alle dens indbyggede svagheder i form af uklarhed og ubestemthed, skal være så vidtgående, at enhver stat - herunder også diktaturstater og de mest undertrykkende regimer - i princippet er omfattet af kredsen af beskyttelsesobjekter.

Det forekommer ikke nærliggende at søge den foreslåede bestemmelses anvendelsesområde i denne eller andre sammenhænge afgrænset ved som i visse gældende straffebestemmelser udtrykkeligt at fremhæve, at det pågældende forhold skal være udøvet »uberettiget« el.lign. En sådan begrænsning kunne muligvis give mening i relation til nogle af de mindre alvorlige blandt de i bestemmelsen opregnede lovovertrædelser, men ville selvsagt give langt mindre mening i relation til drab, flykapring, bombesprængning etc.

På samme måde som det er tilfældet med hensyn til de i lovudkastet foreslåede §§ 114 a-d, der er tænkt som afløser for den nugældende § 114, ville det formentlig være langt at foretrække, hvis en rimelig udvidelse af rækkevidden ud over snævre danske interesser blev tilvejebragt på den måde, at det lovgivningsmæssigt blev slået fast, at bestemmelserne også omfatter tilfælde, hvor væsentlige danske nationale interesser krænkes i kraft af, at en nært allieret stat, med hvem Danmark har et åbenbart interessefællesskab, angribes på en nærmere angivet måde. Muligheden for, at den nugældende § 114 kan fortolkes og anvendes på en sådan måde står åben, og der kan være gode grunde til at lovfæste og klargøre en sådan forståelse.

Hverken lovudkastet eller motiverne hertil indeholder noget bud på, hvilke internationale organisationer, som er omfattet af det særlige strafferetlige værn i den foreslåede nye § 114. Det er næppe tanken at lade private organisationer være omfattet. Der findes imidlertid et væld af halvofficielle organisationer og internationale organisationer med statslig eller anden officiel repræsentation, og det er ganske uklart, i hvilket omfang sådanne måtte være omfattet af den særlige beskyttelse.

Det skal tilføjes, at begrebet »internationale organisationer« ikke anvendes noget sted i dansk lovgivning. Der er ikke i motiverne til lovudkastet nogen ansats til anvisning på, hvorledes begrebet skal fortolkes i en strafferetlig sammenhæng. Ud fra en legalitetsbetragtning er dette dybt betænkeligt, ikke mindst i lyset af, at der opereres med en strafferamme, der uden differentiering går op til fængsel på livstid.

2.6. Efter straffelovens § 118 a er en række af de i lovens kapitel 12 omhandlede forbrydelser undergivet offentlig påtale, der sker efter justitsministerens påbud. Denne påtaleregulering vil også gælde for den foreslåede nye § 114, hvis denne i en eller anden form skulle blive vedtaget. Ordningen indebærer på den ene side en vis udsigt til, at der i praksis kun vil blive rejst tiltale for de mest oplagte forhold. På den anden side skaber ordningen en risiko for vilkårlighed og politisering af spørgsmålet om strafforfølgning. Under alle omstændigheder bidrager en sådan ordning ikke i sig selv på nogen måde til at klargøre den materielle retstilstand for borgerne. Den er tværtimod begrundet i, at en række af delikterne i straffelovens kapitler 11 og 12 om statsforbrydelserne er særdeles vagt beskrevet og af uvis rækkevidde samt til dels præget af politisk betonedede komponenter. Det samme gælder i øvrigt med hensyn til de nedenfor omtalte forslag til nye bestemmelser, der ifølge lovudkastet skal indsættes i straffeloven som §§ 114 a-d.

2.7. Formålet med forslaget om en rammeafgørelse til bekæmpelse af terrorisme er »indbyrdes at tilnærme medlemsstaternes lovgivning« på området.

Forslaget til rammeafgørelse indebærer som nævnt bl.a., at begrebet terrorisme [terrorist offences] skal fastlægges med henvisning til en række allerede kriminaliserede forhold, hvis sådanne begås under særlig kvalificerede omstændigheder. Medlemsstaterne forpligtes til at straffe disse handlinger som terrorisme. Det er altså ikke tilstrækkeligt at henvise til, at de forhold, der omfattes af definitionen, som f.eks. drab og bombesprængning, allerede er strafbare i overensstemmelse med særskilte bestemmelser herom. Dette indebærer imidlertid ikke, at det skulle være nødvendigt at indføre et særskilt delikt af den type, som er foreslået i lovudkastets forslag til ny § 114.

I bemærkningerne til lovudkastet anføres det, at artikel 1 i den rammeafgørelse, som for tiden er under forhandling, skulle indebære en forpligtelse til »særskilt at kriminalisere terrorisme«. Det er ifølge bemærkningerne som følge heraf, at udkastet til lovforslag indeholder forslaget til en ny særskilt »terrorismeparagraf« i straffelovens § 114.

Efter det foreliggende er det langt fra utvivlsomt, at rammeafgørelsen vil indebære en forpligtelse som den nævnte, i hvert fald ikke hvis den i sin endelige form får et indhold, der i det væsentlige ligger i forlængelse af de udkast, som hidtil har været fremme.

I det forslag til rammeafgørelse, som i lovudkastet er optaget som bilag 3, står der i udkastet til artikel 1 kun, at den enkelte medlemsstat pålægges en forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at [i det mindste] en række opregnede lovovertrædelser, »defineret i medlemsstaternes nationale ret«, skal betragtes som terrorhandlinger, når gerningsmandens subjektive indstilling er af den ovenfor drøftede type.

Det nævnte bilag indeholder et udkast af 10. oktober 2001 fra Formandsskabet for i det i

medfør af EU-traktatens artikel 36 nedsatte koordinationsudvalg. I Kommissionens udkast af 19. september optræder en tilsvarende bestemmelse med diverse variationer som artikel 3. I de bemærkninger, der ledsager sidstnævnte udkast, siges det, at medlemslandene forpligtes til at sikre, at de relevante handlinger »straffes som terrorhandlinger«. Det overlades i øvrigt til medlemslandene at beslutte, hvordan de vil »fastlægge en præcis definition af strafbare handlinger« [introduce the precise definition of the offences] med henblik på at gennemføre rammeafgørelsen. Der er ikke i udkastene til rammeafgørelse noget som helst, der forpligter medlemsstaterne til at anvende en lovgivningsteknik som den, der forelås i lovudkastet. Dette bliver yderligere klart, når man i sine overvejelser inddrager de følgende bestemmelser i Kommissionens udkast og tolker dette i sin helhed.

Artikel 5 i Kommissionens udkast til rammeafgørelse handler om »Straffe og sanktioner« [Penalties and sanctions]. I stk. 2 pålægges medlemsstaterne at sikre, at der i national lovgivning er visse mindste maksimumsstraffe for handlinger, som er omfattet af den opstillede definition på terrorisme. Der opereres her med et differentieret sæt af strafferammer, idet der for de mest alvorlige forbrydelser mindst skal være en maksimumstraf på tyve års fængsel, og for de mindst alvorlige lovovertrædelser skal være en strafferamme på mindst to års fængsel. Efter stk. 3 og 4 skal medlemsstaterne til og med sikre, at der for sådanne handlinger kan idømmes »supplerende eller alternative sanktioner« i form af samfundstjeneste m.v. samt bøder.

I Rådets forslag til rammeafgørelse genfinder man ikke nogen bestemmelse svarende til artikel 5, stk. 2 - 4, i Kommissionens udkast. I stedet skal det efter forslaget artikel 4, stk. 2., bestemmes, at »terrorhandlinger« m.v. kan straffes »med strengere frihedsstraffe end dem, der er fastsat i national ret for sådanne handlinger i tilfælde, hvor der ikke er tale om forsæt, jf. artikel 1, stk. 1.« (medmindre handlingerne allerede straffes med den maksimumstraf, der kan idømmes i medfør af national ret). Sætningen skal formentlig forstås således, at der forudsættes et videregående forsæt til »terrorhandlinger«, for det giver selvfølgelig ikke mening at opfatte henvisningen som refererende til uagtsomhedsdelikter.

Uanset om udgangspunktet tages i Rådets eller Kommissionens udkast er det klar, at der ikke med nogen af teksterne vil blive skabt en forpligtelse for medlemsstaterne til

- at operere med et kvalificeret delikt, der er udformet med en fælles strafferamme for en række lovovertrædelser, der kan være omfattet af definitionen på »terrorhandlinger«, eller
- at lade lovens strengeste straf, fængsel på livstid, være den fælles maksimumstraf for de kvalificerede delikter, der er omfattet af definitionen på »terrorhandlinger«.

Det ville være fuldt tilstrækkeligt – og langt mere tilfredsstillende – at opfylde forpligtelserne i henhold til de nævnte bestemmelser i en endeligt fastlagt rammeafgørelse, hvis man f.eks. opstillede en eller flere forhøjede strafferammer for de relante forbrydelser. Der kunne eventuelt udformes en fælles bestemmelse, der indebærer, at straffen for givne lovovertrædelser forhøjes med indtil det halve, hvis gerningsmanden har haft et videregående forsæt eller et motiv, der falder ind under den opstillede definition på terrorisme. En anden teknik kunne

være at skrive noget sådant ind i de enkelte delikter, hvilket dog formentlig ville blive unødigt kompliceret. Uanset valg af skriveteknik ville det herved opnås

- at der stadig opereres med differentierede strafferammer, jf. bemærkningerne ovenfor, samt
- at definitionen på terrorisme ikke skaber helt så udtalte problemer, som det er tilfældet i relation til afgrænsningen af et strafbart gerningsindhold, jf. bemærkningerne ovenfor.

2.7. Som allerede bemærket – og som fremhævet i bemærkningerne til såvel lovudkastet som de forskellige udkast til rammeafgørelse – kan og vil der ved den konkrete strafudmåling i en given sag blive taget hensyn til, om lovovertrædelsen er begået med terroristiske intentioner, hvilket i en eller anden grad vil indgå i bedømmelsen som en strafskærpende omstændighed, uanset hvad lovgivningen i øvrigt måtte sige eller ikke sige om spørgsmålet. Det er i den sammenhæng ingenlunde irrelevant, hvorledes terrorisme defineres, men der må betragtes som langt mindre afgørende at kunne operere med en klar og præcis definition, end hvis det drejer sig om at bedømme, om et kvalificeret gerningsindhold er realiseret. Det er således velkendt, at bedømmelsen af et forholds strafværdighed ofte vil kunne foregå ud fra friere overvejelser og rimelighedsbetragtninger i lyset af de konkrete omstændigheder i sagen som helhed. I grænsetilfælde kan det ofte være nærliggende at afstå fra anvendelse af den kvalificerede bestemmelse for i stedet at henføre et forhold under et grunddelikt, hvis dettes strafferamme er rummelig nok til at tage højde for det konkrete forholds strafværdighed.

3.1. I lovudkastet foreslås der nogle vidtgående udvidelser af den nugældende bestemmelse i straffelovens § 114. Det foreslås gjort strafbart i videre omfang end i dag at yde eller formidle økonomisk støtte til en terrororganisation eller på anden måde medvirke til at fremme dens kriminelle virksomhed. De foreslåede bestemmelser skal efter forslaget betegnes § 114 a-d. Efter forslaget kommer bestemmelserne i § 114 a og § 114 b til at omfatte nykriminaliserede forhold, mens gerningsindholdene i de (mere) subsidiære bestemmelser i § 114 c og § 114 d rummer forhold, som efter gældende ret er omfattet af § 114, stk. 1 og 2.

3.2. Med den foreslåede nye § 114 a, stk. 1, udvides kriminaliseringen af forhold, der indebærer deltagelse i militante grupper betragteligt i forhold til den gældende bestemmelse, idet gruppens virksomhed nu ikke længere er begrænset til at angå angreb på nationale danske interesser. Om betænkighederne herved, se bemærkningerne ovenfor.

Det siges i øvrigt i bemærkningerne til lovudkastet, at da ledelse af og deltagelse i en terrorgruppe skal være strafbart som krævet i rammeafgørelsen, jf. artikel 2, stk. 2, litra a og b, jf. stk. 1, »er det nødvendigt særskilt at kriminalisere deltagelse i en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 114. En bestemmelse af denne karakter foreslås indsat i straffeloven som § 114 a, stk. 1«. Allerede den gældende bestemmelse i straffelovens § 114 omfatter sådanne forhold, så begrundelsen er ejendommelig.

3.3. Med den foreslåede § 114 a, stk. 2, udvides kriminaliseringen af støtte til militante grupper betragteligt. Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 114, stk. 1, forudsætter strafansvar, at der er ydet »væsentlig støtte« til en sådan gruppe. Denne regel skal ses i sammenhæng med muligheden for at inddrage en række andre bestemmelser i straffelovens almindelige og specielle del, således at der kan statueres strafansvar.

Efter gældende ret kan den, der finansierer strafbar virksomhed ifalde strafansvar som gerningsmand eller medvirkende til den konkrete handling, jf. straffelovens § 23. Dette forudsætter, at den pågældende har haft et til en vis grad konkretiseret forsæt til den pågældende forbrydelses fuldbyrdelse.

Foreligger der ikke en tilstrækkelig konkret medvirken til en bestemt handling, kan væsentlig finansiel støtte til en militant gruppe straffes efter den gældende bestemmelse i straffeloven § 114, hvis der er tale om en gruppe, der har hensigt til ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige danske anliggender eller fremkalde forstyrrelse af den danske samfundsordenen. Finansiering af militante eller i øvrigt samfundsundergravende grupper, hvis beredskab alene er rettet mod andre landes eller mod udenlandske organisationers interesser kan derimod ikke straffes efter § 114.

3.4. Det har givet anledning til tvivl, i hvilket omfang det efter gældende ret er muligt at straffe finansiering af organisationer, hvis virksomhed både omfatter humanitære opgaver og begår terrorhandlinger. På den – og efter det foreliggende kun den – baggrund har man i lovudkastet fundet anledning til at foreslå en ny bestemmelse i § 114 a, stk. 2, der bl.a. skal omfatte »personer, der giver egne penge eller indsamler penge til en organisation, der udtrykkeligt indsamler penge til anskaffelse af våben eller sprængstoffer, og som af de pågældende er kendt for – blandt andet – at begå terrorhandlinger«.

Bestemmelsen omfatter endvidere personer, der giver eller indsamler penge til en organisation, selv om pengene ikke udtrykkeligt skal anvendes til anskaffelse af våben eller sprængstoffer, når blot organisationen af bidragsyderen er kendt for blandt andet at begå terrorhandlinger. Det er i den forbindelse uden betydning, om den konkrete indsamling angiveligt har et humanitært formål, hvis organisationen er kendt for at begå terrorhandlinger.

Der kan næppe rejses indvendinger mod forsøget på at klargøre, at strafansvar ikke nødvendigvis forudsætter, den pågældende gruppe har terrorisme som sit eneste eller hovedsagelige virke. Imidlertid vil en sådan klargøring ikke på nogen måde bidrage til at præcisere, hvad der er omfattet af begrebet terrorisme, jf. bemærkningerne ovenfor.

3.5. I øvrigt forekommer denne del af forslaget at være særdeles vidtgående, når den hidtidige forudsætning om, at der er ydet »væsentlig« støtte bortfalder og foreslås erstattet med vendingen »direkte eller indirekte«, således at gerningsholdet beskrives således [kursivering tilføjet her]:

- § 114 a, stk. 2. På samme måde straffes den, som
- direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til,
 - direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til, eller
 - direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder, eller finansielle

eller andre lignende ydelser til rådighed for person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger omfattet af § 114.

3.6. Den foreslåede bestemmelse nr. 3 har ifølge bemærkningerne til lovudkastet sin baggrund i et ønske om at kunne opfylde kravene i FN's terrorfinansieringskonvention, som indeholder et forbud mod at stille finansielle midler eller ydelser til rådighed for terrorister mv., jf. artikel 1, litra d, samt FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001).

Det skal være strafbart for pengeinstitutter, andre finansielle institutter og enkeltpersoner at stille penge eller andre finansielle tjenesteydelser til rådighed for terrorister mv., uanset om det sker med viden om, at midlerne eller ydelserne vil blive anvendt til at fremme eller udføre terrorhandlinger. Der skal alene være forsæt til, at de nævnte ydelser stilles til rådighed for personer, der begår eller har til hensigt at begå eller fremme eller deltage i terrorhandlinger.

Ifølge bemærkningerne til lovudkastet er det angiveligt ikke muligt med de gældende straffebestemmelser at straffe et pengeinstitut, der stiller en finansiell tjenesteydelse til rådighed for en terrorist til andre formål end at begå terrorhandlinger. Finansiering af terrorhandlinger kan efter omstændighederne straffes som medskyldighed i den konkrete forbrydelse, se bemærkningerne ovenfor. Låner et pengeinstitut imidlertid midler ud til en person i den tro, at pengene skal bruges til legitime formål, kan der ifølge bemærkningerne i lovudkastet ikke efter gældende ret straffes for medvirken til terrorhandlingen, uanset pengeinstitutets eventuelle viden om, at den pågældende kunde er terrorist. På dette punkt skulle FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) derfor kræve en lovændring, der gør det muligt at straffe pengeinstitutter mv. i ovennævnte omfang. Det forekommer ikke at være overbevisende, at aktiviteter som de anførte ikke skulle være omfattet af den gældende bestemmelse i straffelovens § 114, og der kan næppe findes holdepunkter for en sådan antagelse i sædvanlige fortolkningsbidrag eller doktrinen. Det er ikke af de angivne grunde påkrævet at indføre en bestemmelse, der efter sin ordlyd er så vidtgående som den foreslåede, og en sådan lovgivningsteknik har et foruroligende præg.

3.7. Det foreslås i lovudkastet at hæve normalstrafferammen for overtrædelser som de nævnte fra fængsel indtil 6 år til fængsel indtil 10 år. Der anføres ikke nogen specifik begrundelse for denne del af forslaget, hvilket forekommer ejendommeligt, når det tages i betragtning, at de gældende regler på området aldrig har fundet anvendelse som grundlag for en domfældelse, og at der er tale om forhold på lang afstand af og uden elementer af direkte indblanding i den terroristiske virksomhed som sådan. I bemærkningerne til lovudkastet siges det alene, at man hermed ønsker at signalere, at terrorhandlinger, herunder finansiering, planlægning og forberedelse af sådanne, er alvorlige forbrydelser, der skal straffes under hensyntagen til deres alvorlige karakter.

4.1. Som en nyskabelse foreslås det i lovudkastet at indføre en bestemmelse som ny § 114 b i straffeloven. Bestemmelsen indeholder en »udvidet medvirkensregel«, der omfatter enhver form for støtte til terrororganisationer, selv om støtten ikke kan henføres til konkrete terrorhandlinger.

§ 114 b. Den, som i øvrigt ved tilskyndelse, råd eller dåd medvirker til at fremme den kriminelle virksomhed eller det fælles formål for en gruppe eller sammenslutning, som foretager en eller flere handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, stk. 2, nr. 2, når virksomheden eller formålet indebærer, at en eller flere handlinger af denne karakter begås, straffes med fængsel indtil 6 år.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at der kan blive tale om at straffe »en person, der i relation til den konkrete terrorhandling kan være medvirkende i tredje eller fjerde led«. Det erkendes i bemærkningerne til lovudkastet, at en udvidelse af det strafferetlige medvirkensbegreb bredt til at omfatte enhver form for støtte til organisationer, uden at støtten kan henføres til konkrete terrorhandling, kan rejse principielle betænkeligheder. Heroverfor anføres det imidlertid, »at der er tale om yderst alvorlige forbrydelser af almenfarlige karakter«. Det skal hertil bemærkes, at den foreslåede bestemmelse netop ikke i sig selv kriminaliserer »yderst alvorlige forbrydelser af almenfarlige karakter«, men forhold, som er kendetegnet ved en betydelig fjernhed i forhold til sådanne.

4.2. Ifølge bemærkningerne til de enkelte bestemmelser i lovudkastet sigter bestemmelsen i den foreslåede § 114 b navnlig til at opfylde kravene i FN's terrorfinansieringskonvention, jf. artikel 2, stk. 5, litra c, 1. led, der vedrører »medvirken ... i den hensigt at fremme gruppens generelle kriminelle virksomhed eller formål«. Den har dog et bredere anvendelsesområde, idet den ikke kun omfatter medvirken til terrorfinansiering, men medvirken til alle terrorhandling.

Den foreslåede bestemmelse er efter sin ordlyd identisk med en bestemmelse i FN's terrorbombekonvention, jf. artikel 2, stk. 3, litra c, 1. led. Om opfyldelsen af denne har Justitsministeriet tidligere tilkendegivet den opfattelse, at der ikke er "hulier" i dansk strafferet. Dette skete i forbindelse med de ændringer, der var nødvendige for, at Danmark med lov 280, 2001 kunne ratificere terrorbombekonvention. I bemærkninger til lovforslaget blev følgende anført:

»En person, som forsætlig fremmer den kriminelle virksomhed eller formål hos en gruppe personer med kendskab til gruppens generelle formål, og som dermed bidrager til en af de lovovertrædelser, der er omfattet af konventionen, må på den baggrund anses for at have forsæt til en lovovertrædelse, som er tilstrækkelig konkretiseret til at kunne medføre medvirkensansvar.« (Folketingstidende 2000-01, tillæg A, s. 2905).

I lovudkastet gøres det nu gældende, at den foreslåede bestemmelse alligevel skulle »kunne være af betydning for anvendelsen af« den nævnte bestemmelse i terrorbombekonventionen. Der redegøres dog ikke for den foreslåede bestemmelses betydning i så henseende.

I de almindelige bemærkninger til lovudkastet anføres det som begrundelse for denne del af forslaget, at det med henblik på opfyldelse af rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme skal være »strafbart at yde støtte til en terrorgruppe, herunder ved tilvejebringelse af informationer eller materielle midler, herunder finansiering af dens aktiviteter«, jf. udkastet af 10. oktober til rammeafgårelse artikel 2, stk. 2, litra c, hvor der tales om »støtte til en

terroristgruppe med henblik på at begå terrorhandlinger gennem tilvejebringelse af informationer eller materielle midler, herunder finansiering af dens aktiviteter«.

Så vidt det ses, indeholder Kommissionens udkast af 19. september til rammeafgørelse ikke specifikt en tilsvarende bestemmelse, men blot et krav om medvirken til og forsøg på terrorvirksomhed.

For at opfylde kravet om kriminalisering af »tilvejebringelse af informationer« kunne sådanne aktiviteter efter behov have været medtaget i den foreslåede § 114 a, stk. 2, der i udkastet kun er kommet til at omfatte materielle ydelser, se herom ovenfor.

4.3. For så vidt angår den del af den foreslåede § 114 b, som vedrører medvirken til overtrædelse af den foreslåede § 114, a, stk. 2, nr. 2, lægges der op til en så usædvanlig nyskabelse i dansk strafferet som indførelse af strafansvar for "medvirken til medvirken", ovenikøbet forstået som medvirken til fjernere deltagelse af en karakter, der ikke i sig selv kvalificerer til betegnelsen medvirken. En sådan konstruktion kunne nok berettige til nogle forholdsvis udførlige lovbemærkninger.

4.4. I bemærkningerne til de enkelte bestemmelser i lovudkastet siges det i øvrigt bredt om anvendelsen af den foreslåede § 114 b, at en person, »som forsætlig fremmer den kriminelle virksomhed eller formål hos en gruppe personer med kendskab til gruppens generelle terrorformål, og som dermed yder en form for bidrag til, at der foretages en terrorhandling som defineret i lovforslaget, vil kunne straffes efter den særlige medvirkensregel, selv om den pågældende ikke har forsæt til at medvirke til en konkretiseret terrorhandling.« Med de gengivne bemærkninger efterlades der flere løse ender. Hvad vil det sige at fremme »formål hos en gruppe personer med kendskab til gruppens generelle terrorformål«? Og hvad betyder det, at der ydes »en form for bidrag til, at der foretages en terrorhandling«?

5.1. De foreslåede bestemmelser i den del af lovudkastet, som vedrører de enkelte forbrydelser, giver anledning til store betænkeligheder med hensyn til udsigterne til at realisere idealerne om en ensartet og rimelig håndhævelse uden utilbørlig politisering. I lyset af, at strafværdige forhold i det væsentlige kan straffes efter allerede eksisterende bestemmelser, er det ganske vist svært at forestille sig en praksis, hvorefter der ofte eller jævnligt rejses tiltale eller dømmes efter sådanne bestemmelser, så i den henseende er der grund til at forestille sig, at de foreslåede bestemmelser først og fremmest vil komme til at fungere som symbol- eller signallovgivning. De praktiske betænkeligheder ved en gennemførelse af forslaget i den foreliggende form knytter sig derfor især til udsigten til anvendelse af bestemmelserne i *efterforskningsmæssig* sammenhæng, hvor risikoen for en udglidning vil være betragtelig.

Bestemmelser som de foreslåede er – i endnu højere grad end den gældende § 114 – egnede til at bevirke vilkårlighed samt overdreven beredvillighed med hensyn til at give grønt lys for indgribende efterforskningskridt over for grupper, som betjener sig af voldsforherligende retorik eller på anden måde kan give indtryk af at have et militant beredskab.

5.2. Anvendelse af begrebet terrorisme i straffeloven kan bero på berettigede ønsker om at opnå opnå en understregning og tydeliggørelse af beskyttelsesinteressernes vægt; men

virksomheden kan let blive en anden end den tilsigtede og påberåbte. Terrorisme-paragraffer kan også bevirke en udvisning af skellet mellem væsentligt og uvæsentligt. Anvendelse af betegnelsen terrorisme i beskrivelsen af en lovovertrædelse kan beklageligvis bidrage til en sproglig inflation, der slører det egentlige budskab. Formodningen bliver let, at over for terrorister er alting tilladt! Anerkender man en sådan tankegang eller underkender man dens magt over sindene, kan grundlæggende retsprincipper blive sat over styr. Dette gør sig med ekstra styrke gældende, hvis gerningsbeskrivelserne ikke udformes med den yderste omhyggelighed med henblik på at opnå en rimelig og afbalanceret afgrænsning samt størst mulig klarhed, bestemthed og præcision.

Ovenstående er tilkendegivet i fuld bevidsthed om og anerkendelse af, at det i allerhøjeste grad er velbegrundet, at beredskabet også fra dansk side udbygges og styrkes med henblik på at imødegå forskellige terror-bevægelsers angreb og at værne demokratiet, den frie udøvelse af menneskerettighederne og en god økonomisk og social udvikling på nationalt og globalt plan.

Med venlig hilsen

Jørn Vestergaard,
lektor, lic. jur.

Aktur
Danske Dagblades Forening

PRESENS HUS

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

22. november 2001

Jmt. modt.
23 NOV. 2001

Hørings svar om "terrorpakken"

Danske Dagblades Forening har med tak modtaget "Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven etc.", populært kaldet "Terropakken" til udtalelse.

At 'sandheden er krigens første offer' er ikke blot en talemåde, men en realitet for hvilken vore allierede som krigsførende magter ikke præsterer nogen undtagelse. Pressens muligheder for reportage og kritisk journalistik under krigstilstand begrænses traditionelt tidligt.

Uden nødvendigvis direkte at give urigtige oplysninger bevæges enhver stat, der definerer sig som krigsdeltager, til ikke blot at undlade information, hvilket i en vis udstrækning kan være forståelig og nødvendig politik, men også i situationen at lægge bånd på pressens virksomhed. Det kan ske direkte, er i så fald på hastig march over grænsen til censur og altså grundlovsstridigt. Men det kan også ske indirekte og endda uoverlagt gennem reguleringstiltag, hvis virkning som udgangspunkt er tiltænkt andre end pressen, men som ikke desto mindre som sideeffekt påvirker nyhedsmediernes muligheder for at varetage deres opgave.

I så fald opstår der en situation, hvor statsmagterne, frem for alt parlamentet, er tvunget til at veje reguleringernes ønskede effekt overfor den skadevirkning, som tilføjes pressen og dermed offentlighedens indsigt og informationsret.

Med elementer i terrorpakken er den sidstnævnte situation indtrådt.

Det har i kølvandet på begivenhederne 11. september 2001 været et gennemgående tema for både regering og opposition at opfordre til at holde hovedet koldt, samtidigt med, at de nødvendige forholdsregler mod terrorvirksomhed tages med henblik på fremme af efterforskningsmuligheder og forebyggelse. Den fremlagte terrorpakke rummer en række af sådanne forholdsregler.

Justitsministeriets
Lovafdeling

1A 2001-730-466

Skindergade 7, DK-1159 København K
Telefon 3397 4000, Telefax 3314 2325
E-mail: ddf@danskedagblade.dk

Danske Dagblades Forening kan tilslutte sig, at behovet for sådanne forholdsregler er til stede, men må på det bestemteste modsætte sig instrumenter, som begrænser pressens virksomhed.

Det tilkommer ikke Foreningen at kommentere ændringsforslagets helhed. Høringssvaret er derfor koncentreret om de aspekter i loven, som jf. ovenfor kræver særlig opmærksomhed, idet de øver indflydelse på den frie presses vilkår for at udføre sin samfundsopgave.

Foreningens bemærkninger vedrører alle lovforslagets §2.

Ad nummer 3, ændring af retsplejelovens §786, ved indsættelse af stk. 4

DDF har tidligere sammen med Dansk Journalistforbund i fælles brev af 20. marts d.å. (udskrift vedlagt) gjort opmærksom på de oplagte problemer, teleselskabernes opbevaring af data om telefonsamtaler og datatransmission udgør for kildebeskyttelsen. Det er fortsat et mål for Foreningen, at den pågældende opbevaring af data ophører.

I den konkrete sammenhæng er det Foreningens opfattelse, at fastsættelse af regler for registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik går ud over, hvad der kan accepteres som bemyndigelsesspørgsmål. Sådanne regler bør udformes ved lov. Dispositionerne for, hvad der sker med de mangfoldige oplysninger, som data om teletrafik kan give myndighederne om den enkelte borger og om redaktionernes arbejde bør ikke tages i et lukket forum, men er et demokratisk anliggende.

Ad nummer 5, §791b

Ad stk. 1.

DDF opfatter begrebet "Aflæsning af oplysninger i et ikke offentligt tilgængeligt informationssystem" således, at det ikke omfatter massemediernes informationsdatabaser.

Ad stk. 2

Det var ønskeligt, om det kunne defineres nærmere, hvad begrebet "uforholdsmæssigt" dækker; men det må medgives, at det sikkert vil være vanskeligt. Imidlertid bør der anlægges en meget restriktiv fortolkning al den stund at dataaflæsning er et nyt begreb, som borgerne bør kunne føle sig sikre imod. DDF anbefaler, at der udstikkes retningslinjer for en praksis, hvor der i enhver situation kræves dommerkendelse før indgreb.

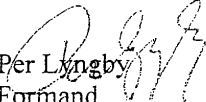
Ad stk 4

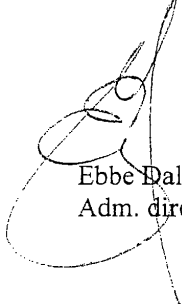
Det skal eksplicit fremgå af loven, at underretning om indgreb, der måtte vedrøre kommunikationsnumre tilhørende pressen, ikke blot gives til "den, der har rådighed over det informationssystem, der har været aflæst", men også til den pågældende medievirksomhed.

Danske Dagblades Forening lægger meget vægt på, at overvågning kun tages i anvendelse, hvor det er absolut nødvendigt, og at pressen friholdes, jf. de fremlagte konkrete synspunkter.

Foreningen er naturligvis til rådighed med uddybning af synspunkterne. Henvendelse herom kan ske til Foreningens adm. direktør, Ebbe Dal, eller konsulent, cand. jur. Holger Rosendal.

Med venlig hilsen
Danske Dagblades Forening


Per Lyngby
Formand


Ebbe Dal
Adm. direktør

Akt. nr. 78

cybercity

CYBERCITY A/S
EBBLANADEN 516
DK-1103 KØBENHAVN K
Tlf. 44 92 55 80 82
FAX 44 92 55 84 82
WWW.CYBERCITY.DK
info@cybercity.dk
CVR-NR. 17 76 84 81

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Att.: Strafferetskontoret

Telefax: 33 93 35 10

København, den 26. november 2001

Vedr.: Deres sagsnr. 2001-730-0466, forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven m.v.

Det skal indledningsvis bemærkes, at Cybercity er positiv overfor ovennævnte tiltag og i enhver henseende indenfor nærmere defineret grænser vil samarbejde med de respektive myndigheder, såfremt dette måtte være påkrævet

Udkastet til ovennævnte lovforslag giver dog anledning til følgende bemærkninger:

Cybercity har noteret sig forslaget om logningspligt af oplysninger for tele- og internettrafik, der måtte være relevante for politiets efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold.

Justitsministeriet har i den forbindelse, med forbehold for yderligere oplysninger, anført en række oplysninger der vil være opfattet af logningspligten.

Det er Cybercitys vurdering, at logningspligten samt omfanget af de ønskede oplysninger kan påføre operatørerne yderligere tekniske krav samt meromkostninger, hvorfor der bør indgås en dialog med operatørerne omkring omfanget af oplysninger henhørende under logningspligten. Samtidig bør der tages stilling til om operatørerne skal pålægges en evt. merudgift forbundet hermed.

Endvidere bør det konkretiseres i samarbejde med operatørerne, hvilke krav politiet stiller til opbevaringsformatet (læsbarheden).

Cybercity har forståelse for ønsket om evt. døgnbemandning af kontaktpunkter i forbindelse med aflytning m.v. Efter Cybercity vurdering vil døgnbemandning eller tilkaldévagt døgnet rundt pålægge operatørerne en ikke uvæsentlig meromkostninger, der efter nærmere forhandlinger parterne imellem bør refunderes operatørerne.

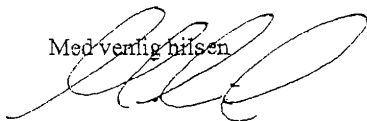
En nærmere dialog bør iværksætte vedrørende den ønskede tidsfrist personalet skal stå til rådighed for politiet, idet Cybercity forudser vanskeligheder i opfyldelse af politiets tidshorisont.

28/11-01
Justitsministeriets
Lovafdeling
17 2001-730-0466

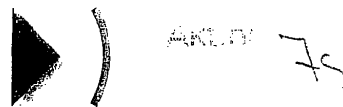
Sammenholdt med kravene om logningspligt og døgnbemanning eller – vagt finder Cybercity det betænkeligt, at operatørerne kan pålægges bødestraf for uagtsom overtrædelse af regler. Efter Cybercitys vurdering bør bødestraf kun omfatte forsætlige handlinger eller grov uagtsomhed.

Det er Cybercitys samlede vurdering, at ovennævnte vil påføre operatørerne enkeltstående og/eller løbende meromkostninger, hvorfor det må klarlægges hvordan sådanne merudgifter skal fordeles, herunder bl.a. hvem operatørerne har ret til at fakturere herfor.

Med venlig hilsen



Mark Skriver Nielsen
Advokat



DANSK JOURNALISTFORBUND
MÉDIEFORBUNDET

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

København: Gammej Strand 46
DK-1202 København K
Telefon: 33 42 80 00
Fax: 33 42 80 03

Århus: Kiøstergade 56
DK-8000 Århus C
Telefon: 87 30 93 30
Fax: 87 30 93 31

Mail: dj@journalistforbundet.dk
www.journalistforbundet.dk

København, den 28. november 2001
J.nr. 12

Vedr.: Høringssvar om "terrorpakken"

Dansk Journalistforbund er ikke bedt om at udtale sig om "Forslag til lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven", den såkaldte "terrorpakke", men ønsker alligevel at knytte nogle bemærkninger, som forhåbentlig vil blive medtaget i ministeriets overvejelser.

Indledningsvis kan vi tilslutte os både de generelle og de konkrete bemærkninger, som Danske Dagblades Forening har fremført i foreningens høringssvar af 22. november 2001.

Forbundet vil specielt gøre opmærksom på behovet for, at der i de relevante bestemmelser i retsplejelovens kapitel 71 (bl.a. den foreslåede § 791b) sker en henvisning til principperne i retsplejelovens § 172 om kildebeskyttelse jf. især dennes stk. 5.

Nøjagtig de samme hensyn gør sig gældende i retsplejelovens kapitel 71 om indgreb i meddelelseshemmeligheden, som de hensyn, der har ført til henvisningerne til § 172 i retsplejelovens §§ 794, 795 og 802 til 807 om ransagning, beslaglæggelse og edition.

Dansk Journalistforbund er klar over, at retsplejelovens § 781 begrænser anvendelsen af bestemmelserne om indgreb i meddelelseshemmeligheden 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. Vi er også opmærksomme på den generelle proportionalitetsbestemmelse i § 782.

Som supplement til disse bestemmelser er det imidlertid efter forbundets opfattelse væsentligt, at det udtrykkeligt af de relevante bestemmelser fremgår, at § 172 personer skal underrettes og høres, når det er - eller viser sig at være - relevant, og at eksplicit henvises til § 172, stk. 5 (eller principperne heri), hvorefter det fremgår, at hensynet til opklaringen klart skal overstige massemediernes behov for at kunne beskytte deres kilder, hvis hensynet til kildebeskyttelsen skal kunne tilsidesættes.

Dansk Journalistforbund deltager gerne i et møde og står i øvrigt til rådighed med henblik på uddybning eller yderligere informationer.

Mogens Blicher Bjerregård
Forbundsformand

Med venlig hilsen

Justitsministeriets
Lovafdeling

10 2001-730-466

28/11-2001

Anne Louise Schelin
Direktør

Dansk Journalistforbund er medieforbundet for journalister, redaktionssekretærer, fotografer, pressefotografer, film- og tv-fotografer, billedjournalister, bladtegnere, tegnere, grafikere, layoutere, online-journalister, multimedie medarbejdere, web-redaktører, radio-, film-, tv- og videmedarbejdere, instruktører, tilrettelæggere, billedmedieoversættere, producenter, forlagsredaktører og forlagsmedarbejdere, undervisere, informationsmedarbejdere, kommunikationsrådgivere med flere.

Akt. nr. 75

Kommentar til regeringens terrorkpakke

Indhold i terrorkpakken

Terrorkpakken indeholder to forslag, der udvider overvågningen af borgernes elektroniske kommunikation:

- en hjemmel til at Justitsministeren administrativt kan fastlægge hvilke trafikdata Internet og teleudbydere skal pålægges at gemme om brugerne og i hvor lang tid
- et nyt indgreb, dataaflysning, som giver politiet mulighed for at installere "snifferprogrammer" som aflæser al aktivitet på mistænkte computere

De to initiativer diskuteres nedenfor.

Lagring af trafikdata generelt

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. I et overvågningssamfund tilsidesætter man retten til privatliv - som er en vigtig forudsætning for andre grundlæggende demokratiske rettigheder - til fordel for et system bygget på nidkær kontrol med borgerne. Det er vigtigt hele tiden at være opmærksom på, at vi ikke sælger ud af de grundlæggende rettigheder og den tillid, der er hjørnestenene i det demokrati, vi er så stolte af. Registrering af oplysninger om borgernes kommunikation og færden af hensyn til *eventuel* senere efterforskning er i den sammenhæng faresignaler.

Elektroniske kommunikationssystemer giver på mange områder i sig selv politiet øgede overvågningsmuligheder via de elektroniske spor der lagres i systemerne for at sikre systemernes tekniske virkemåde, til brug for afregning m.v.

Lagring af ekstra data i systemerne alene til politiets eventuelle senere brug vil accelerere denne udvikling og reelt indebære, at samfundet udnytter eksistensen af elektroniske kommunikationssystemerne til at etablere egentlige overvågningssystemer, der er opbygget udelukkende med det formål at kunne overvåge borgerens kommunikation, færden og handlinger.

Mobiltelefonsystemerne er et eksempel på dette. Det har aldrig været hensigten med mobiltelefoner at kortlægge borgernes fysiske færden - formålet med telefonnettet er at stille en kommunikationstjeneste til rådighed. Ved at lagre positionsoplysninger (masteoplysninger) i disse systemer - udelukkende for politiets skyld - udnytter samfundet mobiltelefonsystemerne til at etablere et overvågningssystem, der

Justitsministeriet
Lovafdelingen

20

833

28/11-2011

1A 2011-730-466

kortlægger borgernes fysiske færden - et overvågningssystem, vi næppe ville have indført, hvor det var blevet diskuteret eksplicit som et selvstændigt initiativ.

At der kræves dommerkendelse før politiet får adgang til de lagrede oplysninger ændrer ikke ved denne problemstilling. Blot det at lagre data, der kortlægger samtlige borgers handlinger og færden er et indgreb i borgernes privatliv, der kan medføre utryghed og risiko for misbrug.

Som illustration af dette kan man forestille sig at man begyndte at optage samtlige telefonsamtaler, der bliver gennemført i Danmark, og at man gemte optagelserne et år tilbage i tiden. Dette ville uden tvivl være uhyre givtigt i efterforskningen af alvorlig kriminalitet og terrorisme. Men selvom politiet udelukkende fik adgang til optagelserne mod retskendelse ville de fleste borgere formodentlig anse en sådan optagelse for at være et alvorligt indgreb i deres privatliv. Mange ville være utrygge ved at tale i telefon, når de vidste, at båndene rullede, så snart de løftede røret og der ville være en berettiget frygt for misbrug.

Lagring af trafikdata er et mindre synligt indgreb end optagelse af telefonsamtaler. Men lagring af trafikdata kan være mindst ligeså indgribende i privatlivet, som hvis man havde lagret indholdet af brugernes kommunikation. Data fra mobiltelefonsystemet om borgernes fysiske færden vil f.eks. i mange tilfælde give adgang til følsom viden om borgernes privatliv: besøg hos lægen, besøg i kirke eller til religiøse møder, besøg på diskoteker for homoseksuelle m.v.

Tilsvarende vil trafikdata fra Internet ofte afsløre personlige detaljer fra brugerens privatliv. I takt med den stigende brug af Internettet vil data, der kortlægger brugerens e-mail kommunikationsmønster et år tilbage i tiden f.eks. give en meget præcis profil af borgerens aktiviteter i denne periode.

Lagring af trafikdata giver således mulighed for at kortlægge den enkelte borgers færden og handlinger i en periode tilbage i tiden. At lagre disse oplysninger om samtlige borgere i samfundet vil derfor afgørende forrykke balancen mellem staten og individet og give anledning til utryghed for borgerne.

Samtidig bør det bemærkes, at lagringen af disse væsentlige personrelaterede oplysninger vil ske hos private virksomheder (helt ned til den mindste Internetudbyder) 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.

Administrativ hjemmel

Som beskrevet indebærer lagring af trafikdata reelt at samfundet etablerer målrettede overvågningssystemer på basis af de elektroniske kommunikationssystemer - overvågningssystemer der forrykker balancen mellem staten og individet og medfører risiko for misbrug.

Hvis man alligevel vælger at etablere sådanne overvågningssystemer, bør det efter Digital Rights opfattelse som minimum ske efter demokratisk debat og ved beslutning i Folketinget. At give Justitsministeren hjemmel til administrativt at fastlægge, hvilke data der skal gemmes og hvor længe, giver ministeren adgang til at udvide omfanget af overvågningen løbende uden at indgå i en kritisk demokratisk debat. Dette vil skabe alvorlig risiko for at samfundet kommer ind på en glidebane mod øget overvågning.

Digital Rights mener således, at et forslag til lagring af trafikdata som et minimum bør fastlægge hvilke data der skal gemmes og i hvilken periode, således at Folketinget eksplicit kan forholde sig til hvilken grad af indgreb i borgernes privatliv, der er tale om, og opveje dette mod de efterforskningsmæssige effekter.

Lagring af IP-adresser

Idet terrorpakken giver Justitsministeren hjemmel til administrativt at fastlægge hvilke trafikdata, der skal gemmes, indeholder lovforslaget ikke konkret forslag til lagring af data. I forslaget bemærkninger nævnes logning af IP-adresser dog som et af som en af de forventede tiltag - idet der lægges op til at lagring af oplysningerne i 12 måneder.

IP-adresser (og tilhørende A-nummer) er data, der fastlægger identiteten af brugere, der anvender Internettet ved opkald via modem.

Sammenholdt med logfiler fra e-mail servere, web-servere, news servere m.v. kan IP-adresserne anvendes til at fastslå, hvilket brugere der står bag en give aktivitet på nettet - f.eks. hvem der har afsendt en give e-mail fra Hotmail eller hvem der har downloadet et en given side eller et givet billede på en web-side.

Da IP-adresser typisk ikke indgår i afregningen af brugerne gemmer en række udbydere ikke disse data tilbage i tiden. Ved efterforskning af hacking, spredning af børneporno m.v. er det derfor i nogle tilfælde ikke muligt at finde tilbage til, hvem der stod bag forbrydelsen.

Lagring af IP-adresser kan give mulighed for at opklare visse forbrydelser via de elektroniske spor afsat ved brug af Internet. Samtidig give lagring af IP-adresser dog også mulighed for - for enhver borger i samfundet - at kortlægge borgerens aktivitet på nettet (via logfiler lagret hos web-udbydere m.v.). Lagringen ophæver dermed den anonymitet, der i mange tilfælde er indbygget i Internet. Logning af IP-adresser er altså en form for tvungen elektronisk "identitetskontrol".

Logning af IP-adresser er blandt de mindre indgribende tiltag, man kan forestille sig i forbindelse med tvungen lagring af trafikdata. IP-adresser afslører således ikke i sig selv information om brugerens færden men skal kombineres med logfiler, der er lagret andre steder på Internet (web-udbydere, chatudbydere m.v.). Risikoen for misbrug af loggede IP-adresser er derfor mindre end for andre typer trafikdata. Samtidig kan det fremføres at der er tekniske årsager til at lagre IP-adresser for at sikre angreb mod selve kommunikations infrastrukturen - f.eks. hackingforsøg. Logning af IP-adresser kan dermed siges at have en eller anden form for sammenhæng med den tekniske drift af infrastrukturen.

Selvom Digital Rights kraftigt advarer mod lagring af trafikdata alene for politiets skyld i det hele taget, er logning af IP-adresser i et kortere tidsrum et initiativ, der i lidt mindre grad er bekymrende.

Lagring af e-mail data

Ud over IP-adresser lægges der i forslaget bemærkninger om til at lagre e-mail trafikdata i 12 måneder - dvs. data der for hver enkelt bruger viser, hvem han har sendt e-mails til, og hvem han har modtaget e-mails fra indenfor det sidste år.

E-mail trafikdata vil i sig selv give en detaljeret kortlægning af den enkelte borgers handlinger og kommunikationsmønster. Mange borgere sender og modtager op mod 100 e-mails om dagen, og en log over borgerens e-mail kommunikationsmønster vil derfor give en meget præcist billede af borgerens adfærd.

Lagring af e-mail trafikdata vil dermed afgørende udvide myndighedernes mulighed for at overvåge borgerne og forrykke balancen mellem staten og individet. Samtidig skaber logning af e-mail trafikdata alvorlig risiko for misbrug, idet loggen - der skal opbevares hos Internetudbyderne - i sig selv vil give mulighed for at kortlægge borgerens kommunikationsmønster.

Digital Rights finder på den baggrund, at tvungen lagring af e-mail trafikdata for alle brugere af Internettet, vil være et uforholdsmæssigt stort indgreb i borgernes privatliv, der ikke bør accepteres i et demokratisk samfund.

Dataaflysning

Dataaflysning er en helt ny type indgreb, som ikke direkte har nogen parallel i den fysiske verden. Dataaflysning vil give politiet mulighed for præcist at følge den mistænkte anvendelse af sin computer - herunder også kommunikation via e-mail og anvendelse af Internet.

Dataaflysning er dermed ikke blot en overvågning af den mistænkte aktiviteter i hjemmet, idet indgrebet også vil give mulighed for at følge den mistænkte, når denne "forlader" hjemmet og begiver sig ud på Internettet for at handle, finde information, deltage i elektroniske diskussioner, møde mennesker i chatrooms m.v. Dataaflysning kan siges at være en elektronisk parallel til at udstyre en mistænkt med en chip, der optager alle samtaler og følger den mistænkte fysiske færden.

Digital Rights anerkender, at dataaflysning kan være et fornuftigt efterforskningsmiddel og tilslutter sig, at det anvendes på baggrund af retskendelse i forbindelse med meget alvorlige forbrydelser overfor borgere, der er konkret mistænkt for at medvirke til kriminalitet. Digital Rights ønsker i den forbindelse at understrege, at dataaflysning som efterforskningsmiddel er et meget alvorligt indgreb i borgernes privatliv og at man – som lovforslaget også anfører – bør være meget opmærksom på, hvordan anvendelsen af dataaflysning udvikler sig for at sikre, at efterforskningsmidlet alene anvendes i forbindelse med den mest alvorlige kriminalitet, således at der er proportionalitet i forhold til indgrebets helt usædvanlige intensitet.

