



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 9. september 2010  
Kontor: Strafferetskontoret  
Sagsnr.: 2007-730-0579  
Dok.: MUK40358

**Redegørelse  
om erfaringerne med lovgivning  
indført i forbindelse med  
anti-terrorpakke I fra 2002 og  
anti-terrorpakke II fra 2006**

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

## Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	3
2. Lovgivning indført på Justitsministeriets område i forbindelse med anti-terrorpakke I og II.....	4
2.1. Lov nr. 378 af 6. juni 2002.....	4
2.1.1. Ændring af straffeloven.....	4
2.1.2. Ændring af retsplejelovent.....	6
2.1.3. Ændring af lov om udlevering af lovovertrædere.....	7
2.2. Lov nr. 542 af 8. juni 2006.....	8
2.2.1. Ændring af straffeloven.....	8
2.2.2. Ændring af retsplejelovent.....	9
2.2.3. Ændring af lov om forbud mod tv-overvågning.....	10
2.2.4. Ændring af lov om udlevering af lovovertrædere.....	10
3. Erfaringerne med den indførte lovgivning på Justitsministeriets område.....	11
3.1. Erfaringerne med ændringerne af straffeloven.....	11
3.1.1. Straffelovens § 114 om terrorisme.....	11
3.1.2. Straffelovens § 114 b om terrorfinansiering.....	13
3.1.3. Den særlige medvirkensregel i straffelovens § 114 e.....	17
3.1.4. Straffelovens § 114 h om produkter med dobbelt anvendelse.....	18
3.1.5. Vurdering.....	18
3.2. Erfaringerne med ændringerne af retsplejelovent.....	20
3.2.1. Retsplejelovent § 116 om udveksling af oplysninger.....	20
3.2.2. Retsplejelovent § 783, stk. 2, om kendelse rettet mod personen.....	22
3.2.3. Retsplejelovent § 786, stk. 4, om logning.....	23
3.2.4. Retsplejelovent § 791, stk. 5 og 6, om teleobservation.....	25
3.2.5. Retsplejelovent § 791 b om dataaflysning.....	26
3.2.6. Retsplejelovent § 791 c, stk. 1, om afbrydelse af radio- og telekommunikation.....	26
3.2.7. Retsplejelovent § 799, stk. 3, om gentagne hemmelige ransagninger.....	27
3.2.8. Retsplejelovent § 806, stk. 3, om edition på øjemedet.....	28
3.2.9. Vurdering.....	28
3.3. Erfaringerne med ændringerne af lov om forbud mod tv-overvågning.....	31
3.4. Erfaringerne med ændringerne af lov om udlevering af lovovertrædere.....	32
4. Lovgivning indført på andre ministeriers områder i forbindelse med anti-terrorpakkerne.....	33
4.1. Integrationsministeriet.....	33
4.2. Transportministeriet.....	35
4.3. Videnskabsministeriet.....	38
4.4. Økonomi- og Erhvervsministeriet.....	39
5. Sammenfatning og afsluttende bemærkninger.....	42
5.1. Lovgivning indført på Justitsministeriets område.....	42
5.2. Lovgivning indført på andre ministeriers område.....	46
5.3. Afsluttende bemærkninger.....	49

## 1. Indledning

På baggrund af terrorangrebene mod USA den 11. september 2001 blev der foretaget en nærmere vurdering af, om dansk lovgivning sikrede en tilstrækkelig effektiv indsats mod terrorisme, og i lyset heraf blev der iværksat en række lovgivningsinitiativer i en anti-terrorpakke ("anti-terrorpakke I"), som omfattede lovforslag fra en række forskellige ministerier.

På Justitsministeriets område bestod anti-terrorpakke I i vedtagelsen af lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af bl.a. straffeloven, retsplejeloven, våbenloven og udleveringsloven (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 lyset af terrorangrebet i London i juli 2005 nedsatte regeringen en tværministeriel arbejdsgruppe, der afgav rapporten "Det danske samfunds indsats og beredskab over for terror". Rapporten indeholdt 49 anbefalinger, som efter arbejdsgruppens opfattelse kunne komme på tale for yderligere at styrke indsatsen og beredskabet mod terror. Der var tale om en bred vifte af forslag, som vedrørte flere ministerområder.

På baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger udarbejdede regeringen en handlingsplan for terrorbekæmpelse, som indeholdt en række initiativer med henblik på at styrke det danske samfunds indsats og beredskab mod terror. Handlingsplanen og anbefalingerne fra den tværministerielle arbejdsgruppe blev ved en forespørgselsdebat den 16. november 2005 drøftet af Folketinget, som i en vedtagelse konstaterede, at regeringen på baggrund af handlingsplanen og anbefalingerne bl.a. ville fremsætte en række lovforslag i den pågældende folketingssamling. ("anti-terrorpakke II").

I overensstemmelse hermed fremsatte justitsministeren i marts 2006 et forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.), der blev vedtaget og gennemført som lov nr. 542 af 8. juni 2006. Lovforslaget havde til formål dels at gennemføre de dele af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse, der vedrørte lovgivning på Justitsministeriets område, dels at gennemføre de ændringer, der var nødvendige

for, at Danmark kunne ratificere og gennemføre Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme og FN's konvention om nuklear terrorisme.

Det fremgår af pkt. 1.5 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at Justitsministeriet fandt det hensigtsmæssigt, at der efter en passende periode blev gjort status over erfaringerne med de indførte regler. På den baggrund tilkendegav Justitsministeriet, at ministeriet i folketingsåret 2009-10 – det vil sige 3 år efter lovforslagets gennemførelse – ville give Folketingets Retsudvalg en orientering om erfaringerne.

På den anførte baggrund redegøres der i det følgende for erfaringerne med de regler, som blev indført ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 som led i anti-terrorpakke II. Justitsministeriet har valgt i redegørelsen i relevant omfang også at inddrage regler indført i forbindelse med ovennævnte lov nr. 378 af 6. juni 2002 fra anti-terrorpakke I.

Til brug for redegørelsen har Justitsministeriet indhentet udtalelser fra Rigsadvokaten, Rigspolitiet og Politiets Efterretningstjeneste.

Endvidere har Justitsministeriet anmodet andre berørte ministerier (Integrationsministeriet, Transportministeriet, Videnskabsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet) om i relevant omfang at bidrage med erfaringer vedrørende lovgivning, som blev indført på de respektive ministerområder med regeringens anti-terrorpakker fra henholdsvis 2002 og 2006. Udtalelserne omfatter i visse tilfælde også anden relevant lovgivning.

Redegørelsens pkt. 2 indeholder en gennemgang af den lovgivning, som blev gennemført på Justitsministeriets område i forbindelse med regeringens anti-terrorpakker. Der redegøres i pkt. 3 nærmere for erfaringerne med de pågældende regler. Lovgivningen under andre ministeriers ressortområder og erfaringerne hermed omtales i redegørelsens pkt. 4.

I pkt. 5 er der en sammenfatning og afsluttende bemærkninger.

## **2. Lovgivning indført på Justitsministeriets område i forbindelse med anti-terrorpakke I og II**

### **2.1. Lov nr. 378 af 6. juni 2002**

### 2.1.1. Ændring af straffeloven

Med lov nr. 378 af 6. juni 2002 blev straffeloven ændret med henblik på at styrke det strafferetlige værn mod terrorisme.

Der blev indsat en særlig terrorismebestemmelse i straffelovens § 114, som indeholder en definition af begrebet terrorisme. Bestemmelsen, hvis formulering bygger på artikel 1 i EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme, har karakter af en strafskærpselsesregel med mulighed for fængsel på op til livstid, når nærmere opregnede forbrydelser (f.eks. drab, grov vold, frihedsberøvelse, kapring af transportmidler og overtrædelse af våben- og eksplosivstoflovgivningen under særlig skærpende omstændigheder, brandstiftelse mv.) er begået med et særligt terrorismeforsæt. For at være omfattet af straffelovens § 114 skal de opregnede handlinger således været begået med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer.

Desuden blev der indsat en ny bestemmelse i straffelovens § 114 a (nu § 114 b) om forbud mod finansiering af terrorvirksomhed i form af økonomisk støtte eller formidling af midler mv. til personer eller grupper, der begår eller har til hensigt at begå terrorisme. Bestemmelsen havde bl.a. til formål at gennemføre visse dele af henholdsvis EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme, FN's terrorfinansieringskonvention og FN's sikkerhedsresolution nr. 1373.

Endvidere blev der indført en ny bestemmelse i straffelovens § 114 b (nu § 114 e) med henblik på at kunne straffe den, som uden at have forsæt til at medvirke til en konkret terrorhandling forsætligt fremmer den kriminelle virksomhed eller det kriminelle formål hos en gruppe personer med kendskab til gruppens generelle terrormål. Formålet med bestemmelsen var bl.a. at gennemføre artikel 2, stk. 5, litra c, 1. led, i FN's terrorfinansieringskonvention.

Der blev desuden i straffelovens § 114 e (nu § 114 h) indført en forhøjet strafferamme for overtrædelser under skærpende omstændigheder af lovgivningen om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben ved bl.a. at

udføre produkter med dobbelt (dvs. både civil og militær) anvendelse uden tilladelse.

Den daværende bestemmelse om kapring af fly og skibe blev udvidet til også at omfatte andre kollektive transport- eller godstransportmidler, f.eks. busser og tog, jf. straffelovens § 183 a. Ændringen byggede på EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme, artikel 1, litra f.

Strafferammen for grove våbenlovsovertrædelser blev forhøjet fra fængsel indtil 4 år til fængsel indtil 6 år, jf. straffelovens § 192 a, og bestemmelsen blev udvidet til også at omfatte overtrædelser af den dagældende § 5 i våbenloven, som indeholdt et forbud mod uden justitsministerens tilladelse at tilvirke, udvikle eller med henblik herpå forske i faste stoffer, væsker eller luftarter, som ved spredning virker skadevoldende mv. Bestemmelsen bidrog til opfyldelse af Danmarks forpligtelser i henhold til EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme, artikel 1, litra g.

Gennemførelsen af FN-konventionen af 9. december 1999 til bekæmpelse af finansiering af terrorisme indebærer endvidere en ændring af reglerne om juridiske personers strafansvar for straffelovsovertrædelser, jf. straffelovens § 306.

Herudover blev straffelovens § 77 a om konfiskation i tilfælde, hvor det må befrygtes, at genstanden ville blive brugt til en strafbar handling, udvidet til ikke kun at omfatte genstande, men også andre formuegoder, herunder penge. Ændringen indgik som en del af grundlaget for, at Danmark kunne ratificere FN's terrorfinansieringskonvention, ligesom ændringen gennemførte artikel 1, litra c, i FN's Sikkerhedsresolution nr. 1373.

### 2.1.2. Ændring af retsplejeloven

Lov nr. 378 af 6. juni 2002 havde også til formål at forbedre politiets efterforskningsmuligheder på flere områder.

Der blev i den forbindelse skabt grundlag for at indføre en pligt for telesekskaber og internetudbydere til at registrere og i 1 år opbevare oplysninger, der er relevante for politiets efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold, jf. retsplejelovens § 786 (logning).

En ny bestemmelse i retsplejelovens § 791 b gav politiet mulighed for efter rettens kendelse at aflæse ikke offentligt tilgængelige oplysninger i et informationssystem (dvs. en computer eller andet dataanlæg) ved hjælp af programmer eller andet udstyr uden at være til stede dér, hvor informationssystemet benyttes (dataaflæsning).

Adgangen til hemmelig ransagning i retsplejelovens § 799 blev udvidet således, at der også blev adgang til at foretage hemmelig ransagning i sager om grov brandstiftelse, bombesprængning, flykapring og tilsætning af giftstoffer til vandforsyningen eller madvarer mv. Med ændringen blev der endvidere skabt adgang til, at retten ved én kendelse kan tillade politiet at foretage flere enkeltstående ransagninger uden, at den mistænkte eller andre forinden gøres bekendt hermed (gentagen hemmelig ransagning).

Som konsekvens af den under pkt. 2.1.1 nævnte ændring af reglerne for konfiskation i straffelovens § 77 a blev bl.a. retsplejelovens §§ 802 og 803 om beslaglæggelse ændret sådan, at der også blev mulighed for at beslaglægge andre formuegoder end genstande, herunder penge, med henblik på konfiskation i tilfælde, hvor det må befrygtes, at de pågældende formuegoder ville blive brugt til en strafbar handling,

Endelig blev retsplejelovens § 806 ændret således, at der blev mulighed for at pålægge tredjemand at udlevere dokumenter mv. (edition) uden forudgående retskendelse, såfremt formålet forspildes, hvis retskendelse skal afventes.

### 2.1.3. Ændring af lov om udlevering af lovovertrædere

Forud for anti-terrorpakke I kunne danske statsborgere som udgangspunkt kun udleveres til strafforfølgning eller straffuldbyrdelse i udlandet, hvis der var tale om et andet nordisk land.

Udleveringsloven blev ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 ændret således, at danske statsborgere i visse situationer kan udleveres til strafforfølgning (men ikke til straffuldbyrdelse) i lande uden for Norden, hvis den pågældende er sigtet eller tiltalt for at have begået en alvorlig forbrydelse, eller hvis den pågældende har begrænset tilknytning til Danmark.

Det fremgår af udleveringslovens § 5, at udgangspunktet er, at der ikke kan ske udlevering for en politisk lovovertrædelse. Dette gælder dog ik-

ke handlinger, som er omfattet af en række nærmere opregnede internationale bestemmelser om terrorbekæmpelse. Denne undtagelse blev i forbindelse med anti-terrorpakke I udvidet til også at omfatte handlinger omfattet af artikel 2 i FN's terrorismefinansieringskonvention.

## **2.2. Lov nr. 542 af 8. juni 2006**

### 2.2.1. Ændring af straffeloven

Som et led i anti-terrorpakke II blev der ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 indsat en ny bestemmelse i straffelovens § 114 a, der omfatter handlinger (såkaldte terrorlignende handlinger), som efter Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme skal anses som terrorhandlinger, men som ikke er omfattet af terrorismebestemmelsen i straffelovens § 114.

Endvidere blev der med henblik på at gennemføre artikel 6 og 7 i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme indført to nye bestemmelser i straffelovens §§ 114 c og 114 d om henholdsvis hvervning og oplæring til at begå terrorhandlinger, herunder en kriminalisering af den, der lader sig hverve eller oplære til at begå terrorhandlinger.

Den dagældende medvirkenregel i 114 b (indført i forbindelse med anti-terrorpakke I) blev videreført som straffelovens § 114 e. Bestemmelsen, som omfatter den, som i øvrigt fremmer virksomheden for en person, en gruppe eller en anden sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, blev i den forbindelse udvidet til også at omfatte de ovennævnte bestemmelser i §§ 114 a, 114 c og 114 d, bl.a. med henblik på gennemførelse af artikel 9, stk.1, litra c, i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme.

Endvidere blev straffelovens § 183 a udvidet med henblik på at sidestille kapring af offshoreanlæg, f.eks. borerigge og beboelsesplatforme, med kapring af bl.a. skibe.

Endelig blev der med henblik på at gennemføre artikel 2 i FN's konvention om nuklear terrorisme indsat en ny bestemmelse i straffelovens § 192 b om forbud mod besiddelse og anvendelse af radioaktive stoffer mv. med forsæt til skade på andres person eller til betydelig skade på andre ting eller på miljøet. Bestemmelsen blev endvidere tilføjet i opregningen i straffelovens § 114, således at overtrædelsen af § 192 b kan



straffes som terrorisme, hvis overtrædelsen begås med det særlige terrorismefortsæt, jf. pkt. 2.1.1.

### 2.2.2. Ændring af retsplejeloven

Ligesom anti-terrorpakke I indeholdt anti-terrorpakke II også en række initiativer til forbedring af politiets muligheder for at forebygge, efterforske og bekæmpe terrorhandlinger.

Der blev således ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 indført en bestemmelse (nu retsplejelovens § 116), som giver Politiets Efterretningstjeneste mulighed for at videregive oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste, uden at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering og interesseafvejning i forhold til den enkelte oplysning. Der blev i øvrigt indført en tilsvarende bestemmelse i forsvarsloven vedrørende Forsvarets Efterretningstjenestes mulighed for videregivelse af oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste. Der blev samtidig etableret et særligt lovgrundlag for Politiets Efterretningstjenestes indhentelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, i det omfang oplysningerne må antages at have betydning for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 (om terrorisme mv.).

Proceduren for indhentelse af retskendelse til iværksættelse af indgreb i form af telefonaflytning og teleoplysninger blev forenklet med en ny bestemmelse i retsplejelovens § 783, stk. 2. Det følger af bestemmelsen, at såfremt en efterforskning omhandler en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 (om terrorisme mv.), kan der i rettens kendelse i medfør retsplejelovens regler om telefonaflytning og teleoplysning (retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 1 eller 3) ud over bestemte telefonnumre anføres den person, som indgrebet angår (kendelse rettet mod personen). En sådan kendelse gør det muligt at fortsætte aflytningen uden indhentelse af ny retskendelse, selv om den pågældende skifter telefonnummer.

Retsplejelovens § 788, stk. 4, blev ændret således, at retten, hvis hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder taler for det, efter begæring fra politiet kan beslutte, at underretning om indgreb i meddelelseshemmeligheden kan undlades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum.

Endvidere blev der indført nye bestemmelser i retsplejelovens § 791 a, stk. 5 og 6, der indebærer, at betingelserne for politiets adgang til at indhente oplysninger fra udbydere af telenet og teletjenester om, hvilke mobiltelefonmaster en mistænks mobiltelefon er i kontakt med (teleobservation), udtrykkeligt reguleres i retsplejeloven.

Endelig blev der indsat en bestemmelse i retsplejelovens § 791 c om politiets adgang til på grundlag af retskendelse at forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation i et område, hvis der er afgørende grunde til det med henblik på at forebygge, at der vil blive begået en lovovertrædelse, der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derudover, eller en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13 (om terrorisme mv.).

### 2.2.3. Ændring af lov om forbud mod tv-overvågning

Der blev med anti-terrorpakke II indsat en bestemmelse i tv-overvågningslovens § 4 a, hvorefter politiet kan henstille, at offentlige myndigheder eller private foretager tv-overvågning i overensstemmelse med gældende lovgivning, samt en bestemmelse i tv-overvågningslovens § 4 b, der giver politiet mulighed for at meddele offentlige myndigheder eller private, som efter gældende lovgivning foretager eller planlægger at iværksætte tv-overvågning efter gældende lovgivning, pålæg med hensyn til kvaliteten af optagelser af billeder på videobånd, film mv. samt med hensyn til opbevaring af sådanne optagelser.

### 2.2.4. Ændring af lov om udlevering af lovovertrædere

Anti-terrorpakke II indebar en yderligere udvidelse af undtagelsen til udgangspunktet om, at der ikke kan ske udlevering for en politisk lovovertrædelse, idet der i udleveringslovens § 5, stk. 3, blev tilføjet en henvisning til handlinger omfattende af nogle nærmere opregnede artikler i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme og FN-konventionen om nuklear terrorisme, herunder f.eks. Europarådskonventionens artikel 6 og 7 om hvervning og oplæring til at begå terrorhandlinger

Endvidere blev der indført en ny bestemmelse i udleveringslovens § 5, stk. 4, hvorefter udlevering for en handling omfattende af artikel 5 eller artikel 9, jf. artikel 5, i Europarådets konvention i særlige tilfælde kan nægtes, hvis det vurderes, at der er tale om en politisk lovovertrædelse. Bestemmelsen tilsigter at tydeliggøre, at der ikke i medfør af Europarå-

dets konvention består en ubetinget pligt til udlevering for en politisk lovovertrædelse, når handlingen er omfattet af de ovennævnte artikler, som vedrører offentlig opfordring til at begå terrorisme. Baggrunden herfor er, at genstanden for denne forbrydelse er gerningsmandens ytringer, og at en vurdering heraf har med ytringsfrihedens udstrækning at gøre.

### **3. Erfaringerne med den indførte lovgivning på Justitsministeriets område**

#### 3.1. Erfaringerne med ændringerne af straffeloven

Rigsadvokaten har oplyst, at der ikke er gennemført eller verserer strafesager vedrørende de bestemmelser, som blev sat ind i straffeloven i forbindelse med anti-terrorpakke II fra 2006, jf. pkt. 2.1.1 ovenfor.

I det følgende redegøres der for anklagemyndighedens erfaringer med de bestemmelser, der blev indsat i straffeloven i forbindelse med anti-terrorpakke I fra 2002, jf. pkt. 2.2.1 ovenfor.

##### 3.1.1. Straffelovens § 114 om terrorisme

Rigsadvokaten har oplyst, at der har verseret 7 sager eller sagskomplekser om overtrædelse af straffelovens § 114, og at der er blevet rejst tiltale i 5 af sagerne. Rigsadvokaten har oplyst følgende om disse 5 sager:

”I en sag blev en person domfældt i byretten for overtrædelse af straffelovens § 114, stk. 3, jf. stk. 1 (trusler om at begå terrorhandlinger) ved at have sendt en e-mail til partiet Venstre, hvori han truede med et terrorangreb rettet mod Folketinget. Den pågældende blev idømt en foranstaltningsdom, ligesom der blev truffet bestemmelse om udvisning.

I den såkaldte Glostrup-sag blev der ved nævningeting i landsretten rejst tiltale mod fire personer for overtrædelse af straffelovens § 114, stk. 1, nr. 1, jf. § 21 (forsøg på terrorisme i form af manddrab). Herudover blev der i Bosnien rejst tiltale mod to personer fra henholdsvis Danmark og Sverige.

(...) I Bosnien blev begge tiltalte domfældt, mens én tiltalt blev domfældt i den danske straffesag. Sagen blev indbragt for Højesteret for så vidt angik denne ene domfældte. Højesteret stadfæstede landsrettens dom, hvorefter domfældte, der på gerningstidspunktet var 16 år, var blevet idømt en fængselsstraf på 7 år.

I den såkaldte Vollsmose-sag blev der ved nævningeting i landsretten rejst tiltale mod fire personer for overtrædelse af straffelovens § 114, stk. 1, nr. 1 og nr. 7, jf. § 21 (forsøg på terrorisme i form af manddrab og bombesprængning). (...) Tre af de tiltalte blev domfældt i landsretten, mens én blev frifundet. Sagen blev indbragt for Højesteret for så vidt angik de tre personer, der blev dømt i landsretten. Højesteret skærpede strafudmålingen, idet to domfældte blev idømt 12 års fængsel, mens en tredje domfældt blev idømt 5 års fængsel. Højesteret udtalte i den forbindelse, at udgangspunktet ved udmåling af straffen for forsøg på terrorisme ved bombesprængning og manddrab må være en straf af fængsel i 12 år. Der blev for så vidt angik den ene af de domfældte tillige truffet bestemmelse om udvisning.

I den såkaldte Glasvej-sag blev to personer ved nævningeting i byretten tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 114, stk. 1, nr. 1 og nr. 7, jf. § 21 (forsøg på terrorisme i form af manddrab og bombesprængning). (...) Begge blev domfældt i både byretten og landsretten, idet landsretten stadfæstede strafudmålingen for den ene domfældte, der blev idømt fængsel i 12 år, og forhøjede straffen for den anden domfældte, der blev idømt fængsel i 8 år. Der blev for så vidt angår den ene af de domfældte tillige truffet bestemmelse om udvisning.

I samme sagskompleks blev der endvidere rejst tiltale mod en person for overtrædelse af straffelovens § 114, stk. 1, nr. 3, jf. § 21 (forsøg på terrorisme i form af frihedsberøvelse). Anklagemyndighedens opfattelse under sagen var, at den tiltalte i forbindelse med en chat på internettet havde opfordret en person i udlandet til at frihedsberøve danske soldater i udlandet med henblik på at tvinge de danske myndigheder til enten at løslade eller unklade at strafforfølge de to personer, som var tiltalt i Glasvej-sagen. Den tiltalte blev frifundet i både by- og landsret, idet landsretten anførte, at retten – i mangel på yderligere oplysninger om den person i udlandet, som tiltalte korresponderede med, og relationerne mellem dem – fandt det overvejende betænkeligt at anse det for bevist, at tiltalte, da han fremkom med udtalelserne på chatten, havde forventninger om, at personen i udlandet kunne iværksætte eller formå andre til at iværksætte frihedsberøvelse af danske soldater

Endelig er der rejst tiltale mod en person for overtrædelse af straffelovens § 114, stk. 1, nr. 1, jf. 21 (forsøg på en terrorhandling i form af manddrab). Angrebet var rettet mod Kurt Vestergaard, der tegnede en af Muhammed-tegningerne i tilknytning til Jyllands-Postens artikel ”Muhammeds Ansigt”. Hovedforhandling i sagen er endnu ikke påbegyndt.”

Rigsadvokaten har anført, at erfaringerne fra navnlig Glostrup-, Vollsmose-, og Glasvejsagerne viser, at sager om overtrædelse af straffelo-

vens § 114 ofte rejser mere komplicerede bevismæssige spørgsmål end andre straffesager.

Rigsadvokaten har i den forbindelse bemærket, at straffesager, hvor der alene er tale om forsøg på en forbrydelse, altid vil stille særlige krav til bevisførelsen, herunder til beviset for fastheden i den tiltaltes forsæt, men at dette imidlertid gør sig gældende i særlig grad i terrorsager, idet politiet af hensyn til den offentlige sikkerhed ofte vil være nødt til at gribe ind på et tidligt tidspunkt i forberedelsesfasen. Dette kan være på et tidspunkt, hvor der endnu ikke foreligger præcise oplysninger om, hvordan eller hvor de pågældende havde tænkt sig at gennemføre et terrorangreb. Det vil således ofte være et centralt bevistema, om det af de tiltaltes adfærd kan udledes, at deres forsæt er konkretiseret i en sådan grad og har en sådan fasthed, at de kan straffes for forsøg på en terrorhandling.

Hertil kommer, at der ikke alene skal føres bevis for, at de tiltalte har forsæt til at gennemføre en af de i § 114 opregnede strafbare handlinger, men også for, at de tiltalte har forsæt til f.eks. at skræmme en befolkning i alvorlig grad (det såkaldte terrorismeforsæt), hvilket kan betyde, at der bliver tale om bevistemaer, som er atypiske for såvel anklagemyndighed som domstole, f.eks. bevisførelse om politiske, religiøse eller samfundsmæssige motiver.

Bevisførelsen vanskeliggøres også af, at der i disse sager ofte er tale om en relativt lang planlægningsfase og om en kreds af personer, som er særdeles sikkerhedsbevidste, og som anvender forskellige former for kodesprog. Bevisførelsen i de 3 ovennævnte sager har således i vid udstrækning bestået i dokumentation af aflytninger af et meget stort antal telefonsamtaler mv., hvor anklagemyndigheden har skullet påvise, hvad der kunne antages at ligge i den kodede kommunikation.

Rigsadvokaten har endelig peget på, at der i de pågældende sager ofte er tale om en større kreds af personer, og at der i en den forbindelse typisk er en udfordring forbundet med fastlæggelse af, hvem i gruppen der har tilskyndet til og tilsluttet sig planerne for en terrorhandling i en sådan grad, at de dermed har gjort sig skyldige i strafbar medvirken.

### 3.1.2. Straffelovens § 114 b om terrorfinansiering

Rigsadvokaten har oplyst, at der verserer eller har verseret 11 sager eller sagskomplekser om overtrædelse af straffelovens § 114 b om terrorfinansiering. 3 af disse sager er afgjort ved endelig dom. Om de 3 sidstnævnte sager har Rigsadvokaten oplyst følgende:

”I den såkaldte Al-Aqsa-sag blev der rejst tiltale mod to personer for terrorfinansiering, idet det var anklagemyndighedens opfattelse, at de humanitære organisationer, som de tiltalte – i deres egenskab af henholdsvis formand og kasserer for foreningen Al-Aqsa – overførte penge til, udgjorde en del af gruppen eller sammenslutningen Hamas, og at der dermed var tale om terrorfinansiering. Begge blev frifundet i både byretten og landsretten.

I den såkaldte T-shirt-sag blev der rejst tiltale mod syv personer for overtrædelse af straffelovens § 114 a, nr. 2, jf. § 21, (nu § 114 b, nr. 2, jf. § 21).

De pågældende havde via et firma (”Fighters and Lovers”) medvirket til salg af T-shirts med henblik på at sende en del af overskuddet til organisationerne PFLP og FARC. Dette mislykkedes imidlertid, idet politiet foretog beslaglæggelse af det beløb, der fortsat var i indbetalingsformidlerens besiddelse.

Alle syv tiltalte blev frifundet i byretten, mens seks personer blev dømt i landsretten. Straffen blev for to af de domfældtes vedkommende fastsat til ubetinget fængsel i 6 måneder, mens straffen for de øvrige personer blev fastsat til betinget fængsel i henholdsvis 4 måneder (to domfældte) og 60 dage (to domfældte). Sagen blev med Procesbevillingsnævnets tilladelse indbragt for Højesteret, der gjorde straffene betingede for så vidt angik de to domfældte, der var idømt 6 måneders fængsel, mens straffen for én af de øvrige domfældtes vedkommende blev nedsat fra 4 måneders betinget fængsel til 60 dages betinget fængsel.

I sagen vedrørende Foreningen Oprør var der rejst tiltale mod talsmanden for foreningen for overtrædelse af straffelovens § 114 a, nr. 1 og 2, jf. § 23 (nu § 114 b, nr. 1 og 2, jf. § 23) ved som talsmand for foreningen at have medvirket til, at der blev indsamlet og overdraget økonomiske midler til organisationerne FARC og PFLP. Herudover var der rejst tiltale for et senere forsøg på indsamling af økonomiske midler med henblik på at overdrage midlerne til de pågældende organisationer. Tiltalte gjorde under sagen bl.a. gældende, at der hverken var indsamlet eller overført økonomiske midler til FARC og PFLP, og at man heller ikke havde til hensigt at gøre dette. Der havde efter tiltaltes forklaring været tale om et medieprojekt med det formål at rejse en debat om EU’s terrorlister og den danske terrorlovgivning. Københavns Byret henviste i sin afgørelse til, at det i Højesterets dom i T-shirtsagen er fastslået, at FARC og PFLP er grupper, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger omfattet af straffelovens § 114, og fandt

talsmanden skyldig i medvirken til indsamling af økonomiske midler til grupper, der begår terrorhandlinger, ligesom den pågældende blev fundet skyldig i medvirken til forsøg på indsamling og overdragelse af økonomiske midler til sådanne grupper. Straffen blev fastsat til fængsel i 6 måneder, der bl.a. under henvisning til Højesterets dom i T-shirtsagen, blev gjort betinget.”

Rigsadvokaten har anført, at ovennævnte sager illustrerer de vanskeligheder, der kan være forbundet med bevisførelsen i terrorfinansieringssager. Anklagemyndigheden skal i de pågældende sager for det første løfte bevisbyrden for, at der er ydet støtte til en person, en gruppe eller en sammenslutning. For det andet skal anklagemyndigheden løfte bevisbyrden for, at denne person, gruppe eller sammenslutning begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, og for det tredje skal anklagemyndigheden løfte bevisbyrden for, at den tiltalte havde det nødvendige forsæt med hensyn til, at støtten gik til en sådan person, gruppe eller sammenslutning.

I Al-Aqsa-sagen fandt domstolene ikke, at anklagemyndigheden havde ført det fornødne bevis for, at den organisation, som de tiltalte havde overført penge til, på tidspunktet for pengeoverførslen var en del af gruppen eller sammenslutningen Hamas, og at der dermed var tale om støtte til en terrororganisation. Sagen viser, at det kan være vanskeligt at bevise, at den organisation, der er ydet støtte til, har en sådan tilknytning til en terrororganisation, at der er tale om terrorfinansiering. Bevisførelse om et sådant spørgsmål forudsætter detaljerede oplysninger om f.eks. organisatoriske forhold og ledende personer i de pågældende organisationer, der ofte vil være udenlandske.

I T-shirt-sagen erkendte de tiltalte, at de ville overføre en del af overskuddet ved salg af T-shirts til PFLP og FARC. Der var således ingen vanskeligheder med at bevise, at pengene var tiltænkt disse organisationer. Bevisførelsen for, at de pågældende organisationer kunne anses for at være organisationer, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af straffelovens § 114, blev navnlig baseret på oplysninger i rapporter mv. fra internationale humanitære organisationer, idet disse oplysninger måtte anses for at have en høj grad af troværdighed.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen om terrorfinansiering, at domstolene ved behandlingen af sager om terrorfinansiering bl.a. skal tage stilling til, om den organisation mv., der er ydet støtte til, kan anses for en terrororganisation på det tidspunkt, hvor støtten er givet. Højeste-

ret udtalte sig i T-shirt-sagen mere generelt om omfanget af den prøvelse. Det fremgår således af dommens præmisser, at det til domfældelse er tilstrækkeligt, at der foreligger bevis for, at den person, gruppe eller sammenslutning, der indsamles til, begår eller har begået handlinger af den art og med det særlige terrorismeforsæt, der fremgår af § 114, uden at det er nødvendigt nærmere at tage stilling til de enkelte handlingers udførelse og omfang.

Rigsadvokaten anser det hermed for fastslået, at domfældelse efter straffelovens § 114 b om terrorfinansiering ikke forudsætter f.eks. indkaldelse af øjenvidner til de terrorangreb, som anklagemyndigheden gør gældende må tilskrives de organisationer, som støtten går til, såfremt anklagemyndigheden på anden tilstrækkelig måde – f.eks. ved fremlæggelse af rapporter fra internationalt anerkendte humanitære organisationer – kan dokumentere, at terrorhandlingerne må tilskrives de pågældende organisationer.

Efter forarbejderne til lov nr. 378 af 6. juni 2002 skal det ved vurderingen af, om en handling er omfattet af § 114, stk. 1, bl.a. indgå, om handlingen har været rettet mod et demokratisk samfund, der respekterer retsstatsprincippet, eller har været rettet mod en besættelsesmagt mv. Disse forhold skal indgå ved en samlet vurdering af alle sagens elementer. Under henvisning hertil gjorde forsvarerne i T-shirt-sagen i relation til PFLP gældende, at Israel må anses for en besættelsesmagt, der krænker demokratiet og retsstatsprincippet, og i relation til FARC, at Colombia ikke kan anses for et demokratisk samfund, der respekterer retsstatsprincippet. Hertil anførte Højesteret, at ”uanset om det må forholde sig som anført af de tiltalte, finder Højesteret, at omfanget og karakteren af de handlinger, som FARC og PFLP efter landsrettens bevisresultat har begået mod civile, også efter en samlet vurdering må føre til, at handlingerne ikke falder uden for området for § 114.”

Rigsadvokaten har oplyst, at det er muligt, at spørgsmål om, hvorvidt en organisations handlinger har været rettet mod et demokratisk samfund, der respekterer retsstatsprincippet, eller har været rettet mod en besættelsesmagt mv., også vil blive rejst i andre sager, hvor domstolene skal forholde sig til terrorhandling begået i udlandet, hvilket kan give anledning til bevisførelse om politiske og historiske forhold.

Rigsadvokaten har oplyst, at anklagemyndigheden i T-shirt-sagen gjorde gældende, at de nævnte forarbejder måtte have en meget begrænset prak-



tisk rækkevidde, idet det som det klare udgangspunkt ikke kan være en opgave for domstolene at vurdere niveauet for og graden af demokrati og efterlevelse af retsstatslige principper mv. i fremmede lande, og at dette også i eventuelle fremtidige sager vil være et hovedsynspunkt fra anklagemyndighedens side. Rigsadvokaten hæfter sig i den forbindelse ved, at Højesteret i den omtalte sag har gjort forholdsvis kortfattet op med spørgsmålet i forhold til Israel og Colombia.

For så vidt angår de 8 sager, der verserer vedrørende overtrædelse af straffelovens § 114 b om terrorfinansiering, har Rigsadvokaten oplyst, at 5 af sagerne drejer sig om støtte til FARC og PFLP.

### 3.1.3. Den særlige medvirkensregel i straffelovens § 114 e

Rigsadvokaten har oplyst, at der har verseret 2 sager vedrørende den særlige medvirkensregel i straffelovens § 114 e, hvorefter den, der i øvrigt fremmer virksomheden for en person eller gruppe, der begår terrorhandlinger, kan straffes. Rigsadvokaten har om disse sager oplyst følgende:

”I den ene sag ringede sigtede til en person, han ikke kendte, og udgav sig for at være repræsentant for en terrororganisation, der skulle gennemføre et selvmordsbombeangreb på den amerikanske ambassade i København. Sigtede udtalte i den forbindelse, at den pågældende var udpeget til at udføre selvmordsangrebet. Der var intet i efterforskningen, som tydede på, at sigtede havde nogen forbindelse til en terrororganisation, og der blev herefter meddelt påtaleopgivelse for overtrædelse af straffelovens § 114 b (nu § 114 e).

I en anden sag, der drejede sig om fremstilling og distribution af materiale indeholdende opfordring til voldelig væbnet jihad (hellig krig), blev der rejst tiltale mod en person for bl.a. forsøg på overtrædelse af straffelovens § 114 b (nu § 114 e) og straffelovens § 136, stk. 1, (offentlig tilskyndelse til forbrydelse). Den pågældende blev i byretten idømt fængsel i 3 år og 6 måneder, og dommen er endelig.”

Rigsadvokaten har oplyst, at problemstillingen i sidstnævnte sag var, om det materiale, som tiltalte producerede og distribuerede gennem sit forlag, måtte anses for rene sympatitilkendegivelser, påskønnelse eller anerkendelse af terrorisme, eller om materialet havde en sådan karakter, at der reelt var tale om forsøg på at hverve medlemmer til terrorgrupper eller på at styrke forsættet hos personer, der allerede var medlemmer af

terrorgrupper, og derved fremme den kriminelle virksomhed i de pågældende terrorgrupper.

Der blev iværksat et omfattende tolke- samt analysearbejde for at oversætte og udvælge de mest centrale/illustrative passager i materialet. Bevisførelsen bestod herudover af afhøring af sagkyndige vidner samt tolke og analytikere, der kunne forklare den nærmere betydning af anvendelsen af bestemte citater fra koranen eller fra berømte mujahediner (hellige krigere), samt hvorledes disse citater anvendes som led i hvervning til islamiske terrorgrupper.

Det er Rigsadvokatens vurdering, at erfaringerne fra den pågældende sag i vid udstrækning også vil kunne bruges i relation til eventuelle fremtidige sager om hvervning efter den bestemmelse, der blev indsat i straffelovens § 114 c ved lov nr. 542 af 8. juni 2006.

Endvidere peger Rigsadvokaten på, at det i forbindelse med den omtalte sag af retten er antaget, at straffelovens § 136, stk. 1, kan anvendes på mere generelle opfordringer til at begå terrorhandlinger, og at kravet i § 136, stk. 1, om, at tilskyndelsen til forbrydelsen skal være ”offentlig”, ikke nødvendigvis forudsætter, at den er publiceret i en avis eller lagt på internettet.

#### 3.1.4. Straffelovens § 114 h om produkter med dobbelt anvendelse

Rigsadvokaten har oplyst, at der er meddelt påtaleopgivelse i 1 sag om overtrædelse af straffelovens § 114 e (nu § 114 h), hvorefter det bl.a. er strafbart under skærpende omstændigheder i strid med lovgivningen om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben mv. at udføre produkter med dobbelt (dvs. både civil og militær) anvendelse uden tilladelse. Sagen drejede sig om et selskab, der havde forsøgt at udføre computerprodukter med dobbelt anvendelse uden forinden at have søgt om udførselstilladelse hos Erhvervs- og Byggestyrelsen.

#### 3.1.5. Vurdering

Rigsadvokaten vurderer erfaringerne med ændringerne af straffeloven således:

”Som det fremgår af ovenstående, har strafforfølgning i navnlig sager vedrørende overtrædelse af straffelovens § 114 om terror-

handlinger og straffelovens § 114 b om terrorfinansiering givet anledning til visse vanskeligheder såvel juridisk som efterforskningsmæssigt. En række af disse vanskeligheder udspringer utvivlsomt af, at der er tale om nyere bestemmelser, hvorfor der i nogle tilfælde har været en vis tvivl om rækkevidden af reglerne samt om omfanget af den bevisbyrde, som anklagemyndigheden skulle løfte. Dette forhold har tillige vanskeliggjort anklagemyndighedens bevisførelse i de første sager om overtrædelse af terrorbestemmelserne, idet der ikke har været fortilfælde, der har kunnet anvendes som rettesnor for tilrettelæggelsen af bevisførelsen i disse sager.

Anklagemyndigheden har imidlertid i de tidlige sager på området (f.eks. Glostrup- og Al-Aqsa-sagen) gjort sig en lang række væsentlige erfaringer om, hvilken bevisførelse der må anses for påkrævet, samt om, hvorledes beviserne mest hensigtsmæssigt bør præsenteres. Disse erfaringer er anvendt med gode resultater i de senere sager (f.eks. Vollsmose-, Glasvej- og T-shirt-sagen).

Herudover har domstolene ved behandlingen af terrorsagerne i et vist omfang afstukket retningslinjer for bevisførelsen i disse sager, ligesom domstolene har præciseret rækkevidden af visse af straffelovens terrorbestemmelser. Herudover har Højesteret – som ovenfor anført – i den såkaldte Vollsmose-sag udtalt sig generelt om strafniveauet for forsøg på terrorisme efter straffelovens § 114, jf. § 21, idet Højesteret udtalte, at udgangspunktet ved udmåling af straffen for forsøg på terrorisme ved bombesprængning og manddrab må være en straf af fængsel i 12 år.

Da anklagemyndigheden i dag således har en række vigtige erfaringer og en efterhånden forholdsvis omfattende retspraksis at læne sig op ad i sager om overtrædelse af straffelovens terrorbestemmelser, er det min opfattelse, at anklagemyndighedens udgangspunkt ved behandlingen af fremtidige sager om overtrædelse af straffelovens terrorbestemmelser er godt og herunder væsentligt bedre, end det var i 2005, hvor der for første gang blev rejst tiltale efter de nye bestemmelser i straffeloven.”

Som det fremgår af Rigsadvokatens udtalelse, er der ud af de i alt 10 sager vedrørende terrorismebestemmelserne, som er afgjort på nuværende tidspunkt, sket domfældelse af én eller flere af de tiltalte i 7 af sagerne. I 1 sag er der sket frifindelse, og 2 sager er afgjort med påtaleopgivelse.

Det er Rigsadvokatens opfattelse, at en række af de vanskeligheder, der har været i nogle af sagerne i forbindelse med f.eks. bevisførelsen, skyldes, at der har været tale om nye bestemmelser.

Rigsadvokaten har samtidig oplyst, at anklagemyndighedens erfaringer med en række af de førte sager har været anvendt i senere sager med gode resultater, og Rigsadvokaten vurderer som nærmere anført ovenfor, at disse erfaringer og den nuværende retspraksis vil være et godt udgangspunkt i forbindelse med fremtidige sager om overtrædelse af straffelovens terrorismebestemmelser.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at de gældende bestemmelser i straffeloven alt i alt giver et dækkende strafferetligt værn mod terrorisme. Det bemærkes i den forbindelse, at anklagemyndighedens muligheder for i sager om terrorisme at føre beviser, der er tilstrækkelige til domfældelse, understøttes af de nye efterforskningsmidler (gentagne hemmelige ransagninger, telefonaflytning på baggrund af en kendelse rettet mod personen mv.), der blev indført i forbindelse med anti-terrorpakkerne, jf. pkt. 2.2.2 ovenfor og punkt 3.2 nedenfor.

På den anførte baggrund finder Justitsministeriet ikke, at der er anledning til at overveje at ændre de bestemmelser i straffeloven, som blev indført i forbindelse med anti-terrorpakkerne.

Det bemærkes, at der i starten af 2010 fra politisk side blev rejst spørgsmål om, hvorvidt straffelovens gældende terrorismebestemmelser bør suppleres med et forbud mod at gøre sig bekendt med (surfe efter) terrorrelaterede hjemmesider på internettet. I et svar af 2. marts 2010 på spørgsmål nr. 434 (Alm.del) fra Folketingets Retsudvalg tilkendegav Justitsministeriet, at en sådan kriminalisering efter Justitsministeriets opfattelse vil kunne give anledning til vanskelige afgrænsningsproblemer og bl.a. vil kunne rejse spørgsmål i forhold til et grundlæggende princip om tilstrækkelig klarhed i straffelovgivningen. Justitsministeriet bemærkede endvidere, at der efter de gældende regler i retsplejeloven er mulighed for at beslaglægge materiale på en hjemmeside, hvis materialet f.eks. opfordrer til strafbare forhold.

## **3.2. Erfaringerne med ændringerne af retsplejeloven**

### 3.2.1. Retsplejelovens § 116 om udveksling af oplysninger

Politiets Efterretningstjeneste har om erfaringerne med retsplejelovens § 116 oplyst følgende:

”Formålet med bestemmelsen i § 116, stk. 1, er at skabe grundlag for, at Politiets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste, uden at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til den enkelte oplysning.

Politiets Efterretningstjeneste fører ikke statistik over anvendelsen af bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 1, men efterretningstjenesten udveksler løbende oplysninger med Forsvarets Efterretningstjeneste navnlig på terrorområdet. Det gælder også i forbindelse med det arbejde, der udføres af Politiets Efterretningstjenestes Center for Terroranalyse (CTA), hvor der tillige er medarbejdere fra bl.a. Forsvarets Efterretningstjeneste.

For så vidt angår bestemmelsen i § 116, stk. 2, er det en forudsætning for, at Politiets Efterretningstjeneste kan indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, at der er en mere konkret formodning for, at oplysningerne kan antages at have betydning for efterretningstjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Der er i overensstemmelse med de almindelige bemærkninger til lovforslaget fastsat nærmere retningslinjer for Politiets Efterretningstjenestes anvendelse af bestemmelsen i § 116, stk. 2. Retningslinjerne indebærer bl.a., at Politiets Efterretningstjeneste efter nærmere behov og mindst hvert kvartal orienterer Tilsynsudvalget vedrørende politiets og forsvarets efterretningstjenesters behandling af personoplysninger (Wamberg-udvalget) om efterretningstjenestens anvendelse af § 116, stk. 2, således at udvalget kan kontrollere, at Politiets Efterretningstjenestes indhentelse af oplysninger ligger inden for de rammer, der følger af bestemmelsen.

Det følger endvidere af retningslinjerne, at der skal indhentes en forudgående godkendelse hos chefen for Politiets Efterretningstjeneste eller efterretningstjenestens juridiske chef i tilfælde, hvor der er spørgsmål om at indhente oplysninger om alle personer, der inden for et givent tidsrum har rettet henvendelse til bestemte myndigheder.

Politiets Efterretningstjeneste anvender løbende bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 2. Der er navnlig indhentet oplysninger hos skattemyndighederne, uddannelsesinstitutioner og de sociale myndigheder vedrørende personer, som er genstand for efterretningstjenestens interesse i forbindelse med undersøgelse af sager om overtrædelse af straffelovens bestemmelser om terrorisme. I langt de fleste tilfælde er der indhentet oplysninger vedrørende personer, som indgår eller har indgået i efterretningstjenestens større efterforskninger, herunder Glasvej-sagen.

De oplysninger, der er indhentet, vedrører typisk indtægtsforhold, sociale ydelser, uddannelses- og ansættelsesforhold, regnskaber samt told- og skatteforhold.

Herudover er der indhentet oplysninger fra Økonomi- og Erhvervsministeriet, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Erhvervs- og Byggestyrelsen samt Finanstilsynet til brug for efterretningstjenestens indsats vedrørende terrorfinansiering og indsatsen for at hindre ukontrolleret spredning af produkter og viden, der kan anvendes til fremstilling af masseødelæggelsesvåben.

Politiets Efterretningstjeneste har ikke gjort brug af muligheden for at indhente oplysninger om alle personer, der inden for et givet tidsrum har rettet henvendelse til bestemte myndigheder.

Politiets Efterretningstjeneste orienterer i overensstemmelse med retningslinjerne løbende Wamberg-udvalget om efterretningstjenestens anvendelse af § 116, stk. 2. Grundlaget for orienteringen er et skriftligt oplæg, der indeholder oplysninger om antallet af tilfælde, hvor bestemmelsen er anvendt, ligesom der redegøres for, hvilke oplysninger efterretningstjenesten har indhentet, og hvilke målpersoner der er indhentet oplysninger om.

Wamberg-udvalget udarbejder en årlig, skriftlig redegørelse til justitsministeren, således at denne rapport kan fremsendes til Folketingets Udvalg vedrørende forsvarets og politiets efterretningstjenester (Kontroludvalget). Endvidere giver chefen for Politiets Efterretningstjeneste årligt udvalget en overordnet orientering om efterretningstjenestens praktiske anvendelse af bestemmelsen om indhentning af oplysninger efter retsplejelovens § 116, stk. 2, jf. udvalgets beretning af 13. september 2006.

Det bemærkes, at de tilfælde, hvor Politiets Efterretningstjeneste har indhentet oplysninger i medfør af retsplejelovens § 116, stk. 2, i det væsentligste er omfattet af de almindelige regler om videregivelse af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder, således at de relevante forvaltningsmyndigheder også uden den særskilte hjemmel i retsplejelovens § 116, stk. 2, kunne have udleveret oplysningerne til efterretningstjenesten.

Det er imidlertid Politiets Efterretningstjenestes opfattelse, at bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 2, har haft den tilsigtede virkning med hensyn til at smidiggøre efterretningstjenestens mulighed for hos andre forvaltningsmyndigheder at indhente oplysninger af betydning for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.”

### 3.2.2. Retsplejelovens § 783, stk. 2, om kendelse rettet mod personen

Politiets Efterretningstjeneste har om erfaringerne med retsplejelovens § 783, stk. 2, oplyst følgende:

”Ved bestemmelsen i § 783, stk. 2, blev der skabt mulighed for, at en retskendelse om indgreb i meddelelshemmeligheden kan være rettet mod personen (og ikke kun telefonnummeret).

Politiets Efterretningstjeneste anvender efter en konkret vurdering bestemmelsen navnlig over for de personer, som er hovedmål for efterretningstjenestens efterforskninger, og som anvender eller forventes at anvende en flerhed af kommunikationsmidler. Det er Politiets Efterretningstjenestes erfaring, at de personer, der er involveret i terrorvirksomhed, i væsentlig grad søger at udnytte den teknologiske udvikling inden for tele- og internetkommunikation til at undgå overvågning fra myndighedernes side. Det er således meget normalt, at efterretningstjenestens målpersoner løbende udskifter mobiltelefoner eller SIM-kort, eller at de benytter sig af flere forskellige telefoner på samme tid.

En begæring om kendelse på person skal, forinden begæringen forelægges for retten, være godkendt af chefen for Politiets Efterretningstjeneste eller efterretningstjenestens juridiske chef. Dette gælder ligeledes iværksættelse af aflytning af et nyt kommunikationsmiddel på grundlag af en kendelse på person.

Politiets Efterretningstjeneste har positive erfaringer med i praksis at anvende kendelse på person. Det kan oplyses, at kendelse på person bl.a. har været anvendt i efterforskningen af terrorsagerne fra Vollsmose og Glasvej. Der kan ikke herudover redegøres yderligere for Politiets Efterretningstjenestes anvendelse af kendelse på person. Det bemærkes, at chefen for Politiets Efterretningstjeneste årligt giver Kontroludvalget en overordnet orientering om efterretningstjenestens praktiske anvendelse af bl.a. bestemmelsen om kendelse på person, jf. udvalgets beretning af 13. september 2006.”

§ 783, stk. 2, kunne oprindeligt kun anvendes, hvis efterforskningen angik en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 (terrorisme mv.). Bestemmelsen blev imidlertid ved lov nr. 497 af 12. juni 2009 – bl.a. på baggrund af Politiets Efterretningstjenestes positive erfaringer – udvidet således, at adgangen til i retskendelser om telefonaflytning mv. at anføre den person, som aflytningen angår, også kan finde anvendelse i forbindelse med andre alvorlige straffelovsovertrædelser, som indebærer fare for menneskers liv og helbred mv., og som i praksis ofte har eller kan have relation til mere systematisk og organiseret kriminalitet, herunder bandekriminalitet.

### 3.2.3. Retsplejelovens § 786, stk. 4, om logning

Politiets Efterretningstjeneste har om erfaringerne med retsplejelovens § 786, stk. 4, om logning oplyst følgende:

”Reglerne om logning indebærer alene, at udbydere af telenet mv. forpligtes til at opbevare trafikdata i 1 år. Der er ikke ændret ved betingelserne for, at politiet, herunder Politiets Efterretningstjeneste, kan få adgang til trafikdata.

Logningsforpligtelsen omfatter alene trafikdata, hvorimod *indholdet* af samtaler, e-mailkorrespondance mv. ikke er omfattet. For så vidt angår teletrafik skal der f.eks. foretages logning af det kaldende og det kaldte telefonnummer, opkaldstidspunkter, varigheden af samtaler samt - for så vidt angår mobiltelefoner - anvendte sendemaster og celler. Med hensyn til internettrafik omfatter logningsforpligtelsen bl.a. den dynamiske tildeling af IP-adresser, tidspunkt for opkobling og nedkobling samt opkoblingens varighed.

For Politiets Efterretningstjeneste har logningsreglerne betydet, at efterretningstjenesten har sikkerhed for, at der i en periode på op til 1 år er adgang til f.eks. teleoplysninger, dvs. hvilke telefonnumre der har haft forbindelse.

Politiets Efterretningstjeneste anvender i betydeligt omfang trafikdata navnlig i forbindelse med længerevarende efterforskninger inden for terrorområdet. Trafikdata kan bidrage til at fastlægge, om – og i givet fald i hvilket omfang – en mistænkt person har forbindelser til andre mistænkte personer, ligesom trafikdata kan bidrage til at henlede efterretningstjenestens opmærksomhed på forbindelser mellem en mistænkt og personer, der ikke tidligere har været genstand for efterretningstjenestens opmærksomhed. Trafikdata har således i flere tilfælde været af afgørende betydning for at kunne afdække terrorrelationerne i både ind- og udland. I den forbindelse er det ikke alene af stor betydning at kunne tilvejebringe trafikdata af nyere dato, men tillige at kunne tilvejebringe ældre trafikdata for at konstatere, om der har været tale om en længerevarende forbindelse.”

I forbindelse med anti-terrorpakke I fra 2002 blev der indsat en revisionsbestemmelse i § 8 i lov nr. 378 af 6. juni 2002, hvorefter justitsministeren i folketingsåret 2005-06 skulle fremsætte forslag om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4.

I forbindelse med anti-terrorpakke II fra 2006 blev revisionen udskudt til folketingsåret 2009-10, jf. § 7 i lov nr. 542 af 8. juni 2006. Det skyldtes, at der i 2006 endnu ikke forelå nogen erfaringer med anvendelsen af bestemmelsen, idet retsplejelovens § 786, stk. 4, først blev sat i kraft den



15. september 2007. Der blev med virkning fra samme dato administrativt fastsat nærmere regler om teleudbyderes registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik (logningsbekendtgørelsen).

Ved lov nr. 650 af 15. juni 2010 blev revisionsklausulen ændret således, at revisionen skal foretages i folketingsåret 2011-12. Ændringen bygger bl.a. på udtalelser fra Rigsadvokaten, Rigspolitiet og Politiets Efterretningstjeneste. Formålet med udsættelsen er bl.a. at sikre, at resultatet af en evaluering af logningsdirektivet i EU-regi, som forventes at finde sted i efteråret 2010, også kan indgå i overvejelserne i forbindelse med revisionen, ligesom det er fundet hensigtsmæssigt at indhente yderligere erfaring med reglerne med henblik på at vurdere behovet for eventuelle ændringer. Justitsministeriet vil inddrage relevante myndigheder og organisationer mv., herunder tele- og internetbranchen, i forbindelse med revisionen.

#### 3.2.4. Retsplejelovens § 791 a, stk. 5 og 6, om teleobservation

Politiets Efterretningstjeneste har om erfaringerne med retsplejelovens § 791 a, stk. 5 og 6, oplyst følgende:

”En kendelse om teleobservation gør det muligt løbende at fastlægge en tændt mobiltelefons placering.

Det er samtidig blevet pålagt udbyderne af telenet og teletjenester at bistå politiet ved gennemførelse af teleobservation, herunder ved at give oplysninger om, hvilke mobiltelefonmaster en mobiltelefon er i forbindelse med, hvilken celle der er anvendt, samt i hvilken afstand fra masten mobiltelefonen befinder sig.

Reglerne om teleobservation er først trådt i kraft den 1. januar 2008. Med henblik på at anvende reglerne om teleobservation i praksis har det imidlertid hos Rigspolitiet og teleselskaberne været nødvendigt at tilvejebringe nye tekniske systemer mv.

Rigspolitiet implementerede således i maj 2009 en central løsning til understøttelse af teleobservation. Der er dog fortsat enkelte teleselskaber, som har visse tekniske problemer med at bruge Rigspolitiets centrale teleobservationsløsning.

På denne baggrund har Politiets Efterretningstjeneste først i 2009 anvendt bestemmelsen om teleobservation, hvilket er sket i flere tilfælde. Teleobservation har primært været anvendt med henblik på at understøtte efterforskningen på terrorområdet. I nogle tilfælde kan teleobservation således medvirke til at målrette og afkorte efterforskningen i forhold til konkrete personer, fordi det ved brug af

teleobservation kan fastlægges, om en person har været til stede på et bestemt sted på et bestemt tidspunkt. Dertil kommer, at teleobservation er egnet til i visse tilfælde at erstatte observation ved iagttagelse af den mistænkte.

Uanset den korte periode, hvor Politiets Efterretningstjeneste har anvendt teleobservation, er det efterretningstjenestens opfattelse, at teleobservation har været særdeles nyttigt og udbytterigt. Efterretningstjenesten forventer endvidere, at dette efterforskningsredskab på længere sigt ved udviklingen af bedre tekniske løsninger, herunder i forhold til analyse af de indkomne data, vil kunne få endnu større betydning i forbindelse med efterretningstjenestens efterforskninger.”

Rigsadvokaten har i sin udtalelse med hensyn til erfaringerne med retsplejelovens § 791 a, stk. 5 og 6, omtalt en højesteretskendelse af 22. juni 2009 om anvendelsesområdet for teleobservation, hvor Højesteret slog fast, at retsplejelovens § 791 a, stk. 5, ikke finder anvendelse i en situation, hvor der er tale om udlevering af allerede lagrede masteoplysninger. I sådanne tilfælde er det de mere lempelige betingelser i retsplejelovens regler om edition, der finder anvendelse.

### 3.2.5. Retsplejelovens § 791 b om dataaflæsning

Politiets Efterretningstjeneste har om erfaringerne med anvendelsen af retsplejelovens § 791 b oplyst følgende:

”Dataaflæsning omfatter bl.a. den situation, hvor politiet ved hjælp af et såkaldt ”sniffer-program” modtager kopi af samtlige indtastninger, som brugeren af edb-udstyret foretager, herunder åbning af computeren, oprettelse af nye dokumenter og regnskaber mv., nye indtastninger i allerede eksisterende dokumenter eller visse nærmere angivne indtastninger.

Muligheden for dataaflæsning indebærer således, at politiet ved hjælp af edb-programmer eller andet udstyr løbende kan aflæse ikke offentligt tilgængelige oplysninger.

Ved dataaflæsning får politiet adgang til tekst, herunder elektroniske meddelelser, uanset om teksten har været under forsendelse til eller fra den computer, der er genstand for dataaflæsning. Dataaflæsning udgør således også et alternativ til bl.a. ransagning, og generelt har Politiets Efterretningstjeneste et stort udbytte af de data, som opnås ved dette indgreb.

Politiets Efterretningstjeneste har anvendt og anvender fortsat dataaflæsning i mange tilfælde. Dataaflæsning har vist sig at være et

særdeles nyttigt efterforskningsmiddel og er bl.a. anvendt i forhold til målpersonerne i Vollsmose-sagen og Glasvej-sagen.”

### 3.2.6. Retsplejelovens § 791 c, stk. 1, om afbrydelse af radio- og telekommunikation

Politiets Efterretningstjeneste har om erfaringerne med anvendelsen af retsplejelovens § 791 c, stk. 1, oplyst følgende:

”Afbrydelse af radio- og telekommunikation kan f.eks. anvendes i tilfælde, hvor Politiets Efterretningstjeneste har konkrete oplysninger om, at der vil blive begået en terrorhandling et bestemt sted under anvendelse af sprængstoffer, der planlægges udløst via mobiltelefoner eller andet radioudstyr. Ved at forstyrre eller afbryde telekommunikationen i det pågældende område kan efterretnings-tjenesten forebygge en sådan terrorhandling. Det er forudsat i bemærkningerne til ændringsloven, at der ikke vil være grundlag for at forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation udover et område med en radius af nogle hundrede meter og i et længere tidsrum end nogle timer, medmindre helt særlige omstændigheder gør sig gældende.

Det er en forudsætning, at afbrydelse af radio- og telekommunikation kun anvendes i helt særlige tilfælde, og Politiets Efterretnings-tjeneste har således kun i ét tilfælde anvendt retsplejelovens § 791 c.”

### 3.2.7. Retsplejelovens § 799, stk. 3, om gentagne hemmelige ransagnin-ger

Politiets Efterretningstjeneste har om erfaringerne med retsplejelovens § 799, stk. 3, oplyst følgende:

”Efter retsplejelovens § 799, stk. 3, kan retten inden for en nærmere afgrænset periode på indtil 4 uger ved kendelse tillade politiet at foretage flere enkeltstående hemmelige ransagninger.

Gentagne hemmelige ransagninger er et særdeles relevant efterforskningsmiddel for Politiets Efterretningstjeneste. Ved ransagning af hotmail-adresser eller lignende e-mail-adresser er det således af afgørende betydning, at efterretningstjenesten løbende kan foretage ransagning af indholdet af den elektroniske post, der måtte blive afsendt eller modtaget. Det kan endvidere være nødvendigt at foretage gentagne ransagninger af målpersoners bopæle. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor politiet har fået kendskab til, at der hos en mistænkt befinder sig eller vil blive leveret genstande, som skal anvendes til at begå terrorhandlinger, og hvor disse genstande ikke findes ved den første ransagning.

Som et eksempel, hvor det var helt afgørende at kunne gennemføre gentagne hemmelige ransagninger i løbet af en kort tidsperiode, kan nævnes efterforskningen i Glasvej-sagen. På et tidspunkt var Politiets Efterretningstjeneste blevet bekendt med, at målpersonerne havde anskaffet kemikalier til brug for fremstillingen af sprængstof. I den forbindelse var det af stor efterforskningsmæssig betydning, at efterretningstjenesten havde mulighed for at foretage gentagne ransagninger af en af de mistænkte bopæl, med henblik på at konstatere, hvor store mængder kemikalier der var anskaffet, og i hvilket omfang kemikalierne var anvendt.

Politiets Efterretningstjeneste skal i øvrigt pege på, at der som led i hemmelige ransagninger i særlige tilfælde vil kunne være et behov for at foretage en hemmelig beslaglæggelse, eksempelvis med henblik på at kunne undersøge en genstand nærmere. I forarbejderne til en ændring af retsplejeloven i 1997 (lov nr. 411 af 10. juni 1997) er det forudsat, at der f.eks. i narkotikasager i særlige tilfælde kan ske hemmelig beslaglæggelse i forbindelse med en hemmelig ransagning. Politiets Efterretningstjeneste finder, at der er anledning til at overveje at indsætte en udtrykkelig bestemmelse i retsplejeloven om adgang til, at der i forbindelse med en hemmelig ransagning i særlige tilfælde kan foretages hemmelig beslaglæggelse.”

### 3.2.8. Retsplejelovens § 806, stk. 3, om edition på øjemedet

Politiets Efterretningstjeneste har om erfaringerne med retsplejelovens § 806, stk. 3, oplyst følgende:

”Der blev foretaget en ændring af bestemmelsen i retsplejelovens § 806, stk. 3, således at politiet – ud over at kunne foretage beslaglæggelse på øjemedet – også fik mulighed for at foretage edition på øjemedet. (...)

Edition er et mere skånsomt alternativ til ransagning, ligesom det kan være et egnet middel til at fremskaffe effekter, der ikke – eller kun vanskeligt – vil kunne fremskaffes på anden måde, f.eks. fordi effekterne er skjult eller utilgængelige for politiet.

Bestemmelsen kan være relevant i forhold til bankoplysninger og passagerlister mv., der opbevares elektronisk, og som derfor ikke umiddelbart kan findes, hvis politiet gennemfører en ransagning.

Politiets Efterretningstjeneste har i enkelte tilfælde hos teleudbydere indhentet historiske teleoplysninger på øjemedet efter bestemmelsen i § 806, stk. 3.”

### 3.2.9. Vurdering

Som det fremgår af pkt. 3.2.1 til 3.2.8 ovenfor, har Politiets Efterretningstjeneste generelt positive erfaringer med de anførte ændringer af retsplejeloven, som har givet Politiets Efterretningstjeneste en række nye nyttige efterforskningsmidler. Politiets Efterretningstjeneste har endvidere givet udtryk for, at der efter tjenestens opfattelse ikke aktuelt er behov for ændringer af retsplejeloven som led i indsatsen mod terrorisme.

Politiets Efterretningstjeneste har dog bemærket, at de overvejelser om registrering af brugere af taletidskort, internetcaféer, gratis hotspots og internet adgang på biblioteker mv., der for tiden foregår, kan give anledning til ændringer af retsplejeloven mv.

For så vidt angår disse overvejelser kan Justitsministeriet oplyse, at regeringen har nedsat en arbejdsgruppe, som inden udgangen af 2010 skal komme med anbefalinger om en mulig brugerregistreringsordning vedrørende taletidskort, internetcaféer, gratis hotspots og internetadgang på biblioteker mv. Arbejdsgruppen skal i den forbindelse gennemgå og vurdere de tekniske muligheder for at registrere sådanne oplysninger, inddrage erfaringer fra andre lande, belyse økonomiske og administrative konsekvenser samt inddrage telebranchen i arbejdet. Når arbejdsgruppens rapport er færdiggjort, vil der være grundlag for at tage stilling til behovet for lovændringer på det pågældende område.

Politiets Efterretningstjeneste giver i sin udtalelse ovenfor under pkt. 3.2.7 udtryk for at der i retsplejeloven bør indsættes en udtrykkelig bestemmelse om adgang til, at der i særlige tilfælde kan ske hemmelig beslaglæggelse i forbindelse med en hemmelig ransagning. Justitsministeriet er enig i dette og forventer at fremsætte et lovforslag herom i næste folketingsår. Forslaget vil indebære, at der bliver indsat en udtrykkelig bestemmelse i retsplejeloven om adgang til i forbindelse med en hemmelig ransagning at beslaglægge en genstand, som skal undersøges nærmere, uden at den, som beslaglæggelsen er rettet imod, bliver underrettet om beslaglæggelsen.

Justitsministeriet finder i øvrigt ikke, at der aktuelt er behov for ændring af de regler i retsplejeloven, som blev indført i forbindelse med anti-terrorpakkerne.

Det bemærkes herved, at formålet med en række af de ændringer af retsplejeloven, der blev indført i forbindelse med anti-terrorpakkerne, var at

styrke Politiets Efterretningstjenestes efterforskningsmuligheder. I den forbindelse kan det på baggrund af Politiets Efterretningstjenestes udtalelse konstateres, at de redskaber, som tjenesten har fået stillet til rådighed, generelt er blevet anvendt med positive resultater.

Der var forud for vedtagelsen af anti-terrorpakkerne i den offentlige debat en række forskellige synspunkter fremme om de retssikkerhedsmæssige konsekvenser af anti-terrorlovgivningen, herunder i relation til Politiets Efterretningstjenestes beføjelser. I forbindelse med lovgivningsarbejdet var der i lyset af denne debat betydelig fokus på at skabe en lovgivning, som kunne sikre en effektiv terrorbekæmpelse uden at kompromittere borgernes grundlæggende rettigheder. De efterfølgende erfaringer med anvendelsen af reglerne giver efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til at overveje ændringer af den gennemførte lovgivning ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn.

Særligt for så vidt angår bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4, om pligten for teleudbydere mv. til at registrere og opbevare trafikdata (logging) bemærkes, at der som nævnt ovenfor i pkt. 3.2.3 i folketingsåret 2011-12 skal fremsættes forslag om en revision af bestemmelsen. Revisionen, som ellers skulle have fundet sted i folketingsåret 2009-10, er ved lov nr. 650 af 15. juni 2010 blevet udskudt for bl.a. at sikre, at resultatet af en evaluering af logningsdirektivet i EU-regi kan indgå i forbindelse med revisionen, ligesom det er fundet hensigtsmæssigt at indhente yderligere erfaringer med reglerne med henblik på at vurdere behovet for eventuelle ændringer.

Bestemmelsen om, at udbydere af telenet mv. skal opbevare trafikdata i 1 år indebærer ikke, at politiet dermed får adgang til de pågældende oplysninger. Indhentelse af oplysninger om teletrafik i forbindelse med efterforskning og retsforfølgelse af kriminalitet udgør et indgreb i meddelelseshemmeligheden, og adgangen til at få udleveret oplysninger, som en udbyder har registreret og opbevaret efter logningsbestemmelsen, reguleres derfor af reglerne om indgreb i meddelelseshemmeligheden i retsplejelovens kapitel 71 samt eventuelt også reglerne i kapitel 74 om beslaglæggelse og edition. Politiet kan således kun få adgang til de pågældende oplysninger, hvis retsplejelovens regler herom – herunder regler om indhentelse af retskendelse – er opfyldt.

Som det fremgår af afsnit 3.2.3 ovenfor, er det Politiets Efterretningstjenestes opfattelse, at oplysninger om teletrafik i flere tilfælde har været af

afgørende betydning for at kunne afdække terrorrelationerne i både ind- og udland.

På den anførte baggrund finder Justitsministeriet ikke, at der ud fra bl.a. retssikkerhedsmæssige hensyn er anledning til på nuværende tidspunkt at overveje at ændre retsplejelovens bestemmelse om pligt for teleudbydere mv. til at foretage logning.

### **3.3. Erfaringerne med ændringerne af lov om forbud mod tv-overvågning**

Bestemmelserne om offentlige myndigheders og privates tv-overvågning i §§ 4 a og 4 b i lov om forbud mod tv-overvågning åbner mulighed for, at politidirektøren kan henstille, at offentlige myndigheder eller private foretager tv-overvågning, og meddele pålæg med hensyn til kvaliteten af optagelser og opbevaringen af sådanne optagelser.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelserne, at henstillingen i lovens § 4 a om at iværksætte tv-overvågning navnlig forudsættes anvendt, hvor tv-overvågning vurderes at kunne have betydning for at forebygge eller efterforske eventuelle terrorangreb, men at bestemmelsen ikke er til hinder for, at politiet kan komme med tilsvarende henstillinger i tilfælde, hvor hensynet til at forebygge og efterforske anden alvorlig kriminalitet taler for det.

Politiets Efterretningstjeneste har oplyst, at tjenesten endnu ikke har haft anledning til at anvende reglerne om tv-overvågning.

Rigspolitiet har om erfaringerne med reglerne oplyst følgende:

”Til brug for besvarelsen har Rigspolitiet indhentet bidrag fra landets politikredse om erfaringerne med tv-overvågningslovens § 4 a og § 4 b og kan herefter oplyse, at kun en enkelt politikreds ses at have erfaringer hermed. (...)

Politikredsen har oplyst, at politikredsen i en række tilfælde over for navnlig diskoteker og lignende beværtninger har henstillet, at der etableres tv-overvågning med henblik på at opklare og forebygge lovovertrædelser på det pågældende sted, herunder f.eks. salg af euforiserende stoffer og voldsforbrydelser.

Henstillingerne er i disse tilfælde sket efter en konkret vurdering i den enkelte sag af bl.a. omfanget af tidligere episoder med lovovertrædelser på det pågældende diskotek mv. Politikredsen har

endvidere oplyst, at politikredsen i sådanne tilfælde har indskærpet, at overvågningsudstyret skal være af en kvalitet, der gør det muligt at identificere personer.

For så vidt angår kontrolcentraler, som modtager overfalds- og indbrudsalarm fra f.eks. banker og pengeinstitutter, har politikredsen ligeledes i konkrete tilfælde henstillet, at den pågældende kontrolcentral sikres ved tv-overvågning. Formålet hermed har navnlig været at forebygge, at der som led i bankrøverier eller lignende foretages angreb mod en kontrolcentral med henblik på, at der ikke indgår alarm til politiet.”

Justitsministeriet kan på baggrund af udtalelserne fra Politiets Efterretningstjeneste og Rigspolitiet konstatere, at den omtalte mulighed for at henstille, at der foretages tv-overvågning, endnu ikke har været udnyttet i forbindelse med forebyggelse eller efterforskning af terrorisme, og at kun en enkelt politikreds har udnyttet adgangen i forbindelse med efterforskning af anden alvorlig kriminalitet. Der har således foreløbig været tale om en meget beskedent udnyttelse af mulighederne i tv-overvågningslovens § 4 a og b.

Justitsministeriet vurderer ikke, at der er grundlag for at ændre bestemmelserne, som blev indført i tv-overvågningsloven i forbindelse med anti-terrorpakke II.

Det bemærkes, at lov om forbud mod tv-overvågning siden er blevet ændret ved lov nr. 519 af 6. juni 2007, hvor privates adgang til at foretage tv-overvågning blev udvidet således, at bl.a. banker og butikcentre kan tv-overvåge egne indgange og facader samt visse arealer, som ligger i direkte tilknytning hertil. Folketinget vedtog endvidere den 1. juni 2010 et forslag til ændring af lov om tv-overvågning, som udvider adgangen til tv-overvågning af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse for boligorganisationer mv. og idrætsanlæg. Disse regler træder i kraft den 1. juli 2010.

Justitsministeriet skal efter tv-overvågningslovens § 6 a i folketingsåret 2010-11 afgive en beretning til Folketinget om erfaringerne med den ovennævnte udvidelse af privates adgang til at foretage tv-overvågning, der blev indført i 2007.

### **3.4. Erfaringerne med ændringerne af lov om udlevering af lovovertrædere**



Efter udleveringslovens § 2, stk. 1, kan justitsministeren på grundlag af en overenskomst med en stat uden for Den Europæiske Union fastsætte, at danske statsborgere kan udleveres til strafforfølgning i den pågældende stat, hvis kravet om dobbelt strafbarhed og kriminalitetskravet i lovens § 2, stk. 1, nr. 1 eller 2, er opfyldt.

Bestemmelsen giver justitsministeren bemyndigelse til på grundlag af en gensidig overenskomst med et andet land at fastsætte, at udlevering af danske statsborgere kan ske til den anden stat. Bemyndigelsen i udleveringslovens § 2, stk. 1, til at indgå overenskomster med en anden stat om udlevering af egne statsborgere er endnu ikke blevet benyttet.

Gælder der i forhold til en stat uden for Den Europæiske Union ikke en overenskomst som nævnt i udleveringslovens § 2, stk. 1, kan justitsministeren træffe beslutning om udlevering af en dansk statsborger til strafforfølgning, hvis særlige hensyn til retshåndhævelsen taler for det, og hvis kravet om dobbelt strafbarhed og kriminalitetskravet i lovens § 2, stk. 1, nr. 1 eller 2, er opfyldt, jf. § 2, stk. 2.

Justitsministeriet har i 2 sager truffet beslutning om udlevering af danske statsborgere til lande uden for Norden og EU efter de regler, som blev gennemført i forbindelse med den første anti-terrorpakke i 2002.

Justitsministeriet har i samme periode i 3 tilfælde afslået en anmodning om udlevering af en dansk statsborger til et land uden for Norden og EU.

Det bemærkes, at det anførte alene vedrører udlevering uden for Norden eller Den Europæiske Union. Udlevering inden for Den Europæiske Union sker på grundlag af reglerne om den europæiske arrestordre, som blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 433 af 10. juni 2003, der trådte i kraft den 1. januar 2004. Reglerne indebar bl.a. en udvidelse af adgangen til at udlevere danske statsborgere, der er sigtet, tiltalt eller dømt for en lovovertrædelse, til andre EU-medlemsstater, ligesom procedureerne for udlevering blev forenklet.

Justitsministeriet finder ikke, at der er anledning til at ændre de regler, der blev indført i udleveringsloven i forbindelse med anti-terrorpakke I og II.

#### **4. Lovgivning indført på andre ministeriers områder i forbindelse med anti-terrorpakkerne**

#### **4.1. Integrationsministeriet**

Integrationsministeriet har til brug for redegørelsen oplyst følgende:

”Ved lov nr. 262 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven blev der foretaget ændringer i udlændingeloven som en del af regeringens anti-terrorpakke I, bl.a. med det formål at sikre en fuld efterlevelse af FN’s Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme. Udlændingelovens bestemmelser om udelukkelse fra opholdstilladelse på baggrund af alvorlige forbrydelser, herunder finansiering eller planlægning af eller anden deltagelse i terrorhandlinger, blev bl.a. ændret på en række punkter, ligesom adgangen til udvisning af udlændinge, der må anses for at være til fare for statens sikkerhed, blev udvidet. Der blev tillige indført en særlig procedure for behandling af sager vedrørende disse udlændinge samt regler om udveksling af oplysninger mellem udlændingemyndighederne og efterretningstjenesterne og anklagemyndigheden.

Ved lov nr. 429 af 10. maj 2006 om ændring af udlændingeloven blev der som opfølgning på anbefaling nr. 37 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse indført en bestemmelse om administrativ udvisning af religiøse forkyndere, der er idømt straf, herunder bødestraf, for en række nærmere angivne straffelovsbestemmelser, bl.a. straffelovens kapitel 12 og 13.

Ved lov nr. 1397 af 27. december 2008 om ændring af udlændingeloven blev der i forhold til udlændinge, der ikke kan udsendes på grund af refolementsforbuddet i udlændingelovens § 31, bl.a. udlændinge til fare for statens sikkerhed, indført bestemmelser om skærpede kontrolforanstaltninger. Baggrunden for loven var, at Flygtningenævnet i 2008 i tre sager vedrørende udlændinge, der er administrativt udvist, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, havde fundet, at refolementsforbuddet var til hinder for, at de pågældende kunne udsendes til deres hjemlande. På baggrund af sagerne igangsatte regeringen en omgående undersøgelse af mulighederne for opstramning af kontrolforanstaltningerne for udlændinge på tålt ophold og fandt herefter, at der var behov for en markant opstramning.

Ved lov nr. 1398 af 27. december 2008 om ændring af udlændingeloven blev der indsat nye bestemmelser, der udvidede adgangen til at videregive oplysninger til anklagemyndigheden.

Ved lov nr. 486 af 12. juni 2009 om ændring af udlændingeloven blev det i udlændingeloven præciseret, at udlændinge, der er opført på FN’s og EU’s sanktionslister med rejserestriktioner, skal nægtes indrejse og ophold i Danmark. Loven gennemførte en anbefaling i Rapport fra regeringens arbejdsgruppe om udlændinges ophold i

Danmark (opfølgning på anbefaling nr. 35 og 36 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse).

Ved lov nr. 487 af 12. juni 2009 om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven blev der foretaget ændringer af udlændingelovens regler om udvisning af udlændinge, der er til fare for statens sikkerhed. Lovændringerne er udarbejdet på baggrund af anbefalinger i betænkning nr. 1505 fra Arbejdsgruppen vedrørende administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Anbefalingerne vedrørte gennemførelse af en samlet overordnet løsning for behandlingen af disse sager. I forbindelse med loven blev kompetencen til at træffe afgørelse om udvisning i disse sager på baggrund af en farevurdering fra Justitsministeriet overført fra Udlændingesservice til Integrationsministeriet. Endvidere blev der bl.a. indført nye regler om en særlig adgang til domstolsprøvelse i disse sager af både farevurderingen og afgørelsen om udvisning. Ved loven blev der tillige indført en mulighed for at anvende elektroniske fodlænker (en elektronisk sender) som en foranstaltning til at styrke kontrollen med, om en udlænding på tålt ophold rent faktisk overholder et påbud om at tage ophold i Center Sandholm.

### *Evaluering*

Det er Integrationsministeriets vurdering, at der med de gældende regler, som er indført siden 2002 og efterfølgende delvist justeret, er etableret et system til sikring af, at udlændinge, der er til fare for statens sikkerhed udelukkes fra indrejse og ophold i Danmark, og at udlændinge, der idømmes ubetinget fængselsstraf for terrorrelaterede forbrydelser, kan udvises uanset straffens længde og varigheden af opholdet i Danmark.

Der er endvidere indført regler, der skal sikre, at udvisning af udlændinge, som er til fare for statens sikkerhed, kan gennemføres på en effektiv måde, og at indsatsen i forhold til disse udlændinge tilrettelægges fuldt retssikkerhedsmæssigt forsvarligt.

Endelig er der indført regler til sikring af, at myndighederne i tilfælde, hvor refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse af en sådan udlænding, har kendskab til udlændingens opholdssted, ligesom der er indført styrkede kontrolforanstaltninger, hvis udlændingen ikke overholder pålæg om meldepligt og opholdssted.

Indførelse og ændring af reglerne er i alle tilfælde sket under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Det er Integrationsministeriets opfattelse, at der ved de gældende regler er foretaget de nødvendige tiltag mod terrorisme på udlændingeområdet.”

## 4.2. Transportministeriet

Som led i anti-terrorepakke II blev der tilføjet en bestemmelse i luftfartsloven § 148 a, som indebærer en forpligtelse for luftfartsselskaber til at registrere og opbevare nærmere angivne passageroplysninger i 1 år og en pligt til på begæring af Politiets Efterretningstjeneste uden retskendelse at udlevere de omhandlede passageroplysninger til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 (om terrorisme mv.). Der er endvidere mulighed for at fastsætte regler om efterretningstjenestens on-line adgang til luftfartsselskabernes booking-systemer. Bestemmelsen er endnu ikke sat i kraft.

Justitsministeriet har sammen med Transportministeriet afholdt møder med luftfartsbranchen med henblik på at drøfte den tekniske indretning af et dansk system for udveksling af passageroplysninger (PNR-oplysninger). Det har imidlertid vist sig at være mere teknisk kompliceret end forudsat i forbindelse med vedtagelsen af luftfartslovens § 148 a, og indførelsen af et dansk PNR-system vurderes derfor at nødvendiggøre lovændringer.

EU-Kommissionen fremlagde den 17. november 2007 et forslag til en rammeafgørelse om et europæisk PNR-system. Danmark er gået aktivt ind i denne sag, idet fælles regler på området vurderes at ville være en stor fordel. På den baggrund har det videre arbejde med at indføre et dansk PNR-system på grundlag af den eksisterende hjemmel i luftfartslovens § 148 a været stillet i bero, idet det fremlagte forslag til EU-regler på området vurderedes at nødvendiggøre lovændringer.

Med Lissabon-Traktatens ikrafttræden er forslaget til rammeafgørelse bortfaldet. Kommissionen har dog tilkendegivet, at der omkring årsskiftet 2010-11 forventes fremsat forslag til et nyt instrument om brug af PNR-oplysninger til retshåndhævelse. Det bemærkes, at Danmark som følge af retsforbeholdet i givet fald ikke vil blive omfattet af nye EU-regler om et europæisk PNR-system, der bliver vedtaget på grundlag af Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, tredje del, afsnit V (om EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender). Der vil imidlertid ikke være noget til hinder for, at Danmark indfører et PNR-system, der udformes efter tilsvarende tekniske specifikationer.

Politiets Efterretningstjeneste har om erfaringerne med brug af passageroplysninger oplyst følgende:

”Politiets Efterretningstjeneste har i dag ikke adgang til passageroplysninger efter bestemmelsen i luftfartslovens § 148 a. Det betyder, at passageroplysninger for tiden tilvejebringes med bistand fra andre danske myndigheder eller ved anvendelse af retsplejelovens regler om edition. Imidlertid anvender flyselskaberne forskellige it-systemer, ligesom selskaberne ikke lagrer de samme oplysninger, således at det kan være vanskeligt for Politiets Efterretningstjeneste at analysere oplysningerne uden bistand fra flyselskaberne eller andre myndigheder. Endvidere er der ikke sikkerhed for, at flyselskaberne opbevarer oplysningerne i tilstrækkelig lang tid.

For Politiets Efterretningstjeneste spiller passageroplysninger, herunder oplysninger om målpersoners rejserute og rejsemønstre, en meget væsentlig rolle i forbindelse med efterforskning af terrorisme. Det kan således være helt afgørende at fastlægge, hvornår en person er ind- og udrejst af Danmark. Som eksempel på en sag, hvor passageroplysninger var af stor betydning, kan nævnes Glasvej-sagen, som blev indledt, da efterretningstjenesten modtog oplysninger om, at en af de senere dømte personer inden for kort tid ville ankomme fra Pakistan til Danmark. I den sag tilvejebragte Politiets Efterretningstjeneste oplysninger om den pågældendes rejserute, således at efterretningstjenesten præcist kunne fastlægge, hvornår han var udrejst, og hvornår han skulle ankomme til Danmark med henblik på at indlede efterforskning ved hans ankomst til Danmark.

Med henblik på at sikre, at Politiets Efterretningstjeneste har den fornødne sikkerhed for, at der er adgang til passageroplysninger, og at efterretningstjenesten er i stand til at analysere oplysninger, er det af betydning, at der gennemføres regler, der forpligter flyselskaberne til at opbevare relevante passageroplysninger i en længere periode, samt at det sikres, at oplysningerne leveres i en form, der er mulig at bearbejde for efterretningstjenesten.

Erfaringerne fra efterretningstjenestens efterforskninger og fra andre lande viser endvidere, at det formentlig er nødvendigt at fastsætte regler om opbevaring af passageroplysninger i en længere periode end 1 år, hvilket også er tilfældet for så vidt angår EU-Kommissionens (nu bortfaldne) forslag til rammeafgørelse. På denne baggrund og på grundlag af de tekniske undersøgelser, der er foretaget siden gennemførelsen af luftfartslovens § 148 a, bør bestemmelsen efter Politiets Efterretningstjenestes opfattelse ikke sættes i kraft uændret.”

Justitsministeriet har overvejet, om der fortsat er grundlag for at afvente forhandlingerne om et europæisk PNR-system, eller om overvejelserne om den nærmere tekniske indretning af et selvstændigt dansk PNR-system bør genoptages.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at en stillingtagen hertil bør afvente fremsættelsen af Kommissionens nye forslag omkring årsskiftet 2010-11 og de øvrige EU-medlemsstaters reaktioner herpå, således at det kan vurderes, om der er udsigt til, at der vedtages EU-regler på området inden for rimelig tid.

### **4.3. Videnskabsministeriet**

Videnskabsministeriet har til brug for redegørelsen oplyst følgende:

”Videnskabsministeriet har haft ansvaret for implementeringen af en række af de initiativer i regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse, der vedrører it- og teleområdet. Initiativerne på Videnskabsministeriets område i regeringens handlingsplan er nu indført og implementeret i dansk ret.

Videnskabsministeren har i forbindelse med Folketingets behandling af lov nr. 545 af 8. juni 2006 om ændring af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, lov om radiofrekvenser og lov om radio- og teleterminaludstyr og elektromagnetiske forhold (opfølgning på regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse) forpligtet sig til de første år efter loven ikrafttræden at give Udvalget for Videnskab og Teknologi en årlig status vedrørende centrale problemstillinger under ministerens ansvarsområde.

Videnskabsministeren har i forbindelse med den aftalte opfølgning vedrørende lov nr. 545 besluttet også at følge op på reglerne om udstyrskrav i forhold til registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik (logning), som blev gennemført i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet ved lov nr. 200 af 6. marts 2007. Opfølgningen vedrørende logning vedrører alene de tekniske aspekter af registreringen og opbevaringen af oplysninger om teletrafik.

Videnskabsministeren gav Folketingets Udvalg for Videnskab og Teknologi den første årlige status i sommeren 2008 (UVT alm. del - Bilag 191), hvor baggrunden for og implementeringen af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse samt de praktiske erfaringer med implementeringen indgik. Konklusionen var, at initiativerne på Videnskabsministeriets område i regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse er indført og implementeret i dansk ret.

Da reglerne kun havde været i kraft i kort tid, var de praktiske erfaringer vedrørende implementeringen i sagens natur begrænsede på daværende tidspunkt. Det fremgik endvidere, at der er en løbende dialog mellem de relevante myndigheder og mellem politiet og telebranchen om den tekniske gennemførelse af anti-terrorlovgivningen i relation til indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Videnskabsministeriet besluttede at give en særskilt status for den tekniske håndtering af indgreb i form af teleobservation inden udgangen af 2008. Denne status blev givet til Udvalget for Videnskab og Teknologi i december 2008 (UVT alm. del - Bilag 69). Der blev i orienteringen beskrevet Rigspolitiets erfaringer med teleobservation samt beskrevet det konkrete samarbejde mellem myndighederne og teleselskaberne. IT- og Telestyrelsen havde forinden orienteringen rettet henvendelse til alle mobiludbydere med henblik på at få bekræftet, at de alle overholdt reglerne om teleobservation.

Det fremgår heraf, at der er oprettet et mødeforum mellem Justitsministeriet, Politiets Efterretningstjeneste, Rigspolitiet og IT- og Telestyrelsen blandt andet med henblik på løbende opfølgning og dialog i forhold til implementeringen af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse, herunder i forhold til konkret konstaterede problemer på området. IT- og Telestyrelsen følger som led i sin tilsynsforpligtelse løbende op på, om forpligtelsen er opfyldt og implementeret korrekt.

Videnskabsministeren gav Udvalget for Videnskab og Teknologi den anden årlige status i maj 2009 (UVT alm. del - Bilag 146). Det blev konkluderet heri, at politiet generelt har gode erfaringer i relation til samarbejdet med telebranchen i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden, idet samarbejdet i det væsentligste beskrives som værende positivt og velfungerende.

Om anvendelsen af teleobservation blev det konkluderet, at der i politikredsene har været foretaget teleobservation, og at teleselskaberne i den forbindelse har ydet en god service. Det blev ligeledes beskrevet, at der var implementeret en central løsning til understøttelse af teleobservation.

Det kunne vedrørende historiske teleoplysninger konkluderes, at disse leveres fra teleudbydere til politikredsene, og at Rigspolitiet arbejdede med etablering af en central løsning til effektivisering af politikredsens arbejde. Det blev beskrevet, at der løbende er dialog mellem de relevante myndigheder, politiet og telebranchen.

Videnskabsministeren har endvidere forpligtet sig til at udarbejde en orientering til Udvalget for Videnskab og Teknologi om erfaringerne med lov 545 af 8. juni 2006 tre år efter lovens gennemførelse. Orienteringen omfatter blandt andet erfaringerne med bestemmelsen om teleobservation.

Videnskabsministeriet har den 4. juni 2010 oversendt den pågældende orientering til Udvalget for Videnskab og Teknologi Folketinget (UVT alm. del - bilag 215).

Der udestår stadig enkelte uafklarede problemstillinger af teknisk karakter vedrørende indgreb i meddelelshemmeligheden, blandt andet i form af teleobservation. De relevante myndigheder er i dia-

log med telebranchen med henblik på at drøfte de aktuelle problemstillinger.”

#### **4.4. Økonomi- og Erhvervsministeriet**

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst følgende til brug for redegørelsen:

”Økonomi- og Erhvervsministeriet har i perioden 2002 til januar 2010 fremsat flere lovforslag, som ligger i forlængelse af det internationale samfunds opmærksomhed på bekæmpelse af terrorisme og regeringens anti-terrorpolitik.

*Lov om ændring af lov om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande (skærpelse af eksportkontrollen)*

Med ”Lov om ændring af lov om anvendelsen af De europæiske Fællesskabers retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande” blev eksportkontrollen med udførslen af produkter med både civil og militær anvendelse (dual-use produkter) skærpet. Loven trådte i kraft den 1. august 2003.

Lovændringen har udvidet det strafbare område til også at omfatte groft uagtsomme overtrædelser. Før lovændringen var det alene forsætlige overtrædelser, der kunne straffes. Med lovændringen udnyttes i dansk ret den valgfri artikel 4, stk. 5, i Rådets forordning (EF) nr. 1334/2000 af 22. juni 2000 om en fællesskabsordning for kontrol med udførslen af produkter og teknologi med dobbelt anvendelse (med senere ændringer).

Loven blev dels ændret for at styrke den generalpræventive effekt, dels for at styrke håndhævelsen af reglerne.

Der er ikke til dato gennemført straffesager til domfældelse som følge af lovændringen.

*Lov om ændring af lov om anvendelsen af visse af De Europæiske Fællesskabers retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande (kontrol med teknisk bistand)*

Med ”Lov om ændring af lov om anvendelsen af visse af De europæiske Fællesskabers retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande” blev der indført kontrol med teknisk bistand uden for EU. Loven trådte i kraft den 1. juli 2005.

Lovændringen medfører, at det er forbudt uden for EU at yde teknisk bistand, hvis bistanden er bestemt til anvendelse i forbindelse med masseødelæggelsesvåben eller missiler, der kan fremføre sådanne våben. Der er visse undtagelser fra forbuddet. Således und-



tages teknisk bistand, der ydes i nærtstående lande. Ligeledes undtages teknisk bistand om grundforskning samt om informationer, der er frit tilgængelige for offentligheden.

Loven gennemfører den del af "Rådets fælles aktion af 22. juni 2000 vedrørende kontrol med teknisk bistand i forbindelse med visse former for militær endelig anvendelse", som vedrører Erhvervs- og Byggestyrelsens ressortområde.

Der er ikke til dato gennemført straffesager til domfældelse som følge af lovændringen.

### *Lov om hvidvask*

Den danske hvidvasklov er en implementering af de krav, som fremgår af EU-direktiver på området og andre internationale forpligtelser såsom resolutioner vedtaget i FN's Sikkerhedsråd og anbefalinger vedtaget af FATF (Financial Action Task Force). FATF har vedtaget 40 anbefalinger på hvidvaskområdet og 9 på terrorfinansieringsområdet.

I 2002 blev 2. hvidvaskdirektiv implementeret ved en ændring i den dagældende hvidvasklov. I 2006 blev 3. hvidvaskdirektiv implementeret. Der har løbende været tilpasninger af den danske hvidvasklov for at sikre, at den lever op til internationale standarder på området.

Danske offentlige myndigheder har et løbende samarbejde på hvidvask- og terrorfinansieringsområdet. "Hvidvaskforum" er et myndighedsforum ledet af Finanstilsynet, som mødes 4-5 gange om året. På disse møder drøftes fortolkning af de gældende regler, hvordan tilsynet med og anvendelsen af reglerne kan gøres bedre og/eller mere effektivt, samt sager af generel interesse for myndighederne.

Finanstilsynet har i 2006 udsendt en vejledning til hvidvaskloven. Denne vejledning skal revideres. I forbindelse med revideringen vil der blive set på hensigtsmæssigheden af administrationen af reglerne, samt om der er noget, der kan gøres bedre. I forløbet vil Finanstilsynet inddrage relevante myndigheder og organisationer på området, så også praktiske problemstillinger og input kan blive inddraget i vejledningen. Den reviderede vejledning forventes udsendt af Finanstilsynet i oktober 2010.

*Forslag til lov om ændring af lov om anvendelsen af visse af Det Europæiske Fællesskabs retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande m.v. (Forbud mod transport af visse produkter med dobbelt anvendelse m.v.)*

Den 27. april 2010 blev der vedtaget et lovforslag om ændring af lov om anvendelsen af visse af Det Europæiske Fællesskabs retsakter

ter om økonomiske forbindelser til tredjelande m.v. (lov nr. 494 af 12. maj 2010). Lovændringen har til formål at gennemføre to ændringsprotokoller af november 2005 til SUA-konventionen (IMO's konvention til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod søfartssikkerheden). Lovændringen sikrer endvidere, at Danmark vil opfylde visse forpligtelser i FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1540, der vedrører kontrol med transport af dual-use produkter, der er bestemt til anvendelse i forbindelse med masseødelæggelsesvåben.

Med lovændringen, som trådte i kraft 1. juli 2010, blev der indført et forbud mod transport af dual-use produkter, der skal anvendes i forbindelse med masseødelæggelsesvåben. Forbuddet omfatter også handlinger, der begås uden for Danmark.

På baggrund af ovenstående skal det samlet bemærkes, at der på Økonomi- og Erhvervsministeriets område de senere år er gennemført en række lovgivningsinitiativer som led i bekæmpelsen af terrorisme og regeringens anti-terrorpolitik, og at der løbende er fokus på mulighederne for at gøre reglerne bedre og/eller mere effektive.

Økonomi- og erhvervsministeren forventes desuden i efteråret 2010 at fremsætte et lovforslag, der indfører nye regler på hvidvaskområdet herunder blandt andet, at almennyttige organisationer skal lade sig registrere hos Finanstilsynet eller en anden offentlig myndighed samt krav om at organisationerne skal opbevare en række oplysninger om formål, identiteten på organisationens ejere samt oplysninger om deres donationer. Formålet er at hindre, at disse organisationer bliver misbrugt til at kanalisere midler til terrorformål. Almennyttige organisationer, der udelukkende yder bistand til velgørende formål inden for landets grænser, er ikke omfattet af bestemmelsen.

Der har endnu ikke været sager på Økonomi- og Erhvervsministeriets område, som har ført til domsfældelser.”

## **5. Sammenfatning og afsluttende bemærkninger**

### **5.1. Lovgivning indført på Justitsministeriets område**

Som led i regeringens anti-terrorpakker fra henholdsvis 2002 og 2006 blev lov nr. 378 af 6. juni 2002 og lov nr. 542 af 8. juni 2006 vedtaget på Justitsministeriets område.

Begge love havde til formål at forbedre politiets muligheder for at forebygge, efterforske og bekæmpe terrorhandlinger samt at styrke det strafretlige værn mod terrorisme. Lovene havde endvidere til formål at gennemføre en række internationale retsakter, som Danmark har tilsluttet

sig. Lov nr. 542 af 8. juni 2006 gennemførte endvidere regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse på Justitsministeriets område

Lovene indeholdt en række ændringer af straffeloven, retsplejeloven, udleveringsloven, tv-overvågningsloven og lov om luftfart, jf. nærmere ovenfor under pkt. 1 og 2.

#### *Ændringerne i straffeloven*

Med anti-terrorpakkerne blev der bl.a. indsat en række nye bestemmelser om terrorisme i straffeloven. Der har endnu ikke verseret sager om de bestemmelser, som blev indført i forbindelse med anti-terrorpakke II, mens der har verseret en række sager om nogle af de bestemmelser, som blev indført i forbindelse med anti-terrorpakke I.

Rigsadvokaten har således oplyst, at der har verseret 6 sager vedrørende straffelovens 114 om terrorisme, hvoraf der blev rejst tiltale i 4 af sagerne, som alle er afgjort ved retten. Der verserer/har verseret 11 sager om overtrædelse af straffelovens § 114 b om terrorfinansiering, hvoraf de 3 er afgjort ved endelig dom. Endvidere har der verseret 2 sager om den særlige medvirkensregel i straffelovens § 114 e, som begge er afgjort. Endelig har der verseret en enkelt sag vedrørende straffelovens § 114 h om produkter med dobbelt anvendelse, som er afgjort med påtaleopgivelse.

Det fremgår af Rigsadvokatens udtalelse, at der ud af de i alt 10 sager, som er afgjort på nuværende tidspunkt, er sket domfældelse af én eller flere af de tiltalte i 7 af sagerne. I 1 sag er der sket frifindelse, og 2 sager er afgjort med påtaleopgivelse, jf. nærmere om erfaringerne i pkt. 3.1. ovenfor.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at de gældende bestemmelser i straffeloven alt i alt giver et dækkende strafferetligt værn mod terrorisme, og ministeriet finder således ikke, at der er anledning til at overveje at ændre de bestemmelser i straffeloven, som blev indført i forbindelse med anti-terrorpakkerne.

Justitsministeriet lægger herved bl.a. vægt på, at Rigsadvokaten vurderer, at en række af de hidtidige vanskeligheder i forbindelse med f.eks. bevisførelsen skyldes, at der var tale om nye bestemmelser.

Hertil kommer, at Rigsadvokaten har oplyst, at anklagemyndighedens erfaringer med en række af de førte sager har været anvendt i senere sager med gode resultater, samt at Rigsadvokaten vurderer, at disse erfaringer og den nuværende retspraksis vil være et godt udgangspunkt i forbindelse med fremtidige sager om overtrædelse af straffelovens terrorismebestemmelser.

Det bemærkes i øvrigt, at anklagemyndighedens muligheder for i sager om terrorisme at føre beviser, der er tilstrækkelige til domfældelse, understøttes af de nye efterforskningsmidler (gentagne hemmelige ransagninger, telefonaflytning på baggrund af en kendelse rettet mod personen mv.), der blev indført i forbindelse med anti-terrorpakkerne.

Der har i den offentlige debat været rejst spørgsmål om, hvorvidt straffelovens gældende terrorismebestemmelser bør suppleres med et forbud mod at gøre sig bekendt med (surfe efter) terrorrelaterede hjemmesider på internettet. Justitsministeriet finder ikke, at der bør indføres en sådan bestemmelse, og lægger herved bl.a. vægt på, at der efter de gældende regler i retsplejeloven er mulighed for at beslaglægge materiale på en hjemmeside, hvis materialet f.eks. opfordrer til strafbare forhold.

Der henvises til pkt. 2.1.1, 2.2.1 og 3.1.

#### *Ændringerne af retsplejeloven*

Anti-terrorpakkerne indebar en række ændringer af retsplejeloven vedrørende bl.a. dataaflæsning, hemmelig ransagning, telefonaflytning og te-leobservation.

Politiets Efterretningstjeneste har generelt positive erfaringer med de pågældende ændringer af retsplejeloven, som har givet Politiets Efterretningstjeneste en række nye, nyttige efterforskningsmidler. Politiets Efterretningstjeneste har endvidere givet udtryk for, at der ikke aktuelt er behov for ændringer af retsplejeloven som led i indsatsen mod terrorisme.

Regeringen har nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af bl.a. Politiets Efterretningstjeneste, som inden udgangen af 2010 bl.a. på baggrund af erfaringer fra andre lande skal komme med anbefalinger om en mulig brugerregistreringsordning vedrørende taletidskort, internetcaféer, gratis hotspots og internetadgang på biblioteker mv. Disse anbefalinger kan eventuelt give anledning til ændringer af lovgivningen.

Justitsministeriet forventer herudover i næste folketingsår at fremsætte et lovforslag, hvorved der indsættes en udtrykkelig bestemmelse i retsplejeloven om adgang til i særlige tilfælde at foretage hemmelig beslaglæggelse i forbindelse med hemmelig ransagning.

Justitsministeriet finder i øvrigt ikke, at der aktuelt er behov for ændring af de regler i retsplejeloven, som blev indført i forbindelse med anti-terrorpakkerne.

Det bemærkes herved, at formålet med en række af de ændringer af retsplejeloven, der blev indført i forbindelse med anti-terrorpakkerne, var at styrke Politiets Efterretningstjenestes efterforskningsmuligheder. I den forbindelse kan det på baggrund af Politiets Efterretningstjenestes udtalelse konstateres, at de redskaber, som tjenesten har fået stillet til rådighed, generelt er blevet anvendt med positive resultater.

Det bemærkes i øvrigt, at der i forbindelse med indførelsen af de 2 anti-terrorpakker i høj grad var fokus på at skabe en lovgivning, som kunne sikre en effektiv terrorbekæmpelse uden at kompromittere borgernes grundlæggende rettigheder, og de efterfølgende erfaringer med anvendelsen af reglerne giver efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til at overveje ændringer af den gennemførte lovgivning ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn.

Særligt for så vidt angår bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4, om logning bemærkes, at der i folketingsåret 2011-12 skal fremsættes forslag om en revision af retsplejelovens bestemmelse om pligt for udbydere af telenet mv. til at opbevare trafikdata (logning).

Bestemmelsen om, at udbydere af telenet mv. skal opbevare trafikdata i 1 år (logning), indebærer ikke, at politiet dermed får adgang til de pågældende oplysninger. Adgangen til at få udleveret oplysninger, som en udbyder har registreret og opbevaret efter logningsbestemmelsen, reguleres således af reglerne om indgreb i meddelelshemmeligheden i retsplejelovens kapitel 71 samt eventuelt også reglerne i kapitel 74 om beslaglæggelse og edition. Politiets Efterretningstjeneste har oplyst, at oplysninger om teletrafik i flere tilfælde har været af afgørende betydning for at kunne afdække terrorrelationerne i både ind- og udland.

Justitsministeriet finder på denne baggrund ikke, at der ud fra bl.a. retsikkerhedsmæssige hensyn er anledning til på nuværende tidspunkt at overveje at ændre retsplejelovens bestemmelse om logning.

Der henvises til pkt. 2.1.2, 2.2.2 og 3.2.

#### *Ændringerne i lov om forbud om tv-overvågning*

Tv-overvågningsloven blev ændret i forbindelse med anti-terrorpakke II, således at politiet bl.a. kan henstille, at offentlige myndigheder eller private foretager tv-overvågning. De pågældende regler har endnu ikke været udnyttet i forbindelse med forebyggelse eller efterforskning af terrorisme.

Justitsministeriet vurderer, at der ikke er grundlag for at ændre bestemmelserne.

Der henvises til pkt. 2.2.3 og 3.3.

#### *Ændringerne i lov om udlevering af lovovertrædere*

I forbindelse med anti-terrorpakke I blev udleveringsloven bl.a. ændret således, at danske statsborgere i visse situationer kan udleveres til strafforfølgning (men ikke til straffuldbyardelse) i lande uden for Norden.

Justitsministeriet har i 2 sager truffet beslutning om udlevering af danske statsborgere til lande uden for Norden og Den Europæiske Union. I 3 tilfælde er en anmodning om udlevering af en dansk statsborger til et land uden for Norden og Den Europæiske Union blevet afslået.

Justitsministeriet finder ikke, at der er anledning til at ændre reglerne, der blev indført i udleveringsloven i forbindelse med anti-terrorpakke I og II.

Der henvises til pkt. 2.1.3, 2.2.5 og 3.4.

## **5.2. Lovgivning indført på andre ministeriers område**

#### *Integrationsministeriet*

Der blev som led i anti-terrorpakke I og II foretaget en række ændringer af udlændingeloven, herunder vedrørende udvisning af udlændinge, der må anses for at være til fare for statens sikkerhed.

Efter Integrationsministeriets vurdering er der med de gældende regler, som er indført siden 2002 og efterfølgende delvist justeret, etableret et system til sikring af, at udlændinge, der er til fare for statens sikkerhed, udelukkes fra indrejse og ophold i Danmark, og at udlændinge, der idømmes ubetinget fængselsstraf for terrorrelaterede forbrydelser, kan udvises uanset straffens længde og varigheden af opholdet i Danmark. Det vurderes, at reglerne sikrer, at udvisning af udlændinge, som er til fare for statens sikkerhed, kan gennemføres på en effektiv måde, og at indsatsen i forhold til disse udlændinge tilrettelægges fuldt retssikkerhedsmæssigt forsvarligt. Det fremhæves, at indførelse og ændring af reglerne i alle tilfælde er sket under iagttagelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Det er Integrationsministeriets opfattelse, at der med de gældende regler er foretaget de nødvendige tiltag mod terrorisme på udlændingeområdet.

Der henvises til pkt. 4.1.

#### *Transportministeriet*

Som led i anti-terrorepakke II blev der tilføjet en bestemmelse i luftfartsloven § 148 a, som indebærer en forpligtelse for luftfartsselskaber til at registrere og opbevare nærmere angivne passageroplysninger i 1 år og en pligt til på begæring af Politiets Efterretningstjeneste uden retskendelse at udlevere de omhandlede passageroplysninger til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 (om terrorisme mv.). Bestemmelsen er endnu ikke sat i kraft.

Den tekniske indretning af et dansk system for udveksling af passageroplysninger (PNR-oplysninger) har været drøftet på møder mellem Justitsministeriet, Transportministeriet og luftfartsbranchen, og det har vist sig at være mere teknisk kompliceret end forudsat i forbindelse med vedtagelsen af luftfartslovens § 148 a.

I en periode har arbejdet med indførelsen af et dansk PNR-system været stillet i bero, efter at EU-Kommissionen fremlagde et forslag til en rammeafgørelse om et europæisk PNR-system. Forslaget faldt bort med Lisabontraktatens ikrafttræden, men det forventes, at Kommissionen omkring årsskiftet 2010-11 vil fremsætte forslag til et nyt instrument om et europæisk PNR-system.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at en stillingtagen til spørgsmålet om, hvorvidt der fortsat er grundlag for at afvente forhandlingerne om et europæisk PNR-system frem for at genoptage overvejelserne om den nærmere tekniske indretning af et selvstændigt dansk PNR-system, bør afvente Kommissionens fremsættelse af det nye forslag og de øvrige EU-medlemsstaters reaktioner herpå, så det kan vurderes, om der er udsigt til, at der vedtages EU-regler på området inden for rimelig tid.

Der henvises til pkt. 4.2.

#### *Videnskabsministeriet*

Videnskabsministeriet varetager opfølgningen af lov nr. 545 af 8. juni 2006 og lov nr. 200 af 6. marts 2007, som gennemførte de dele af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse, der vedrører it - og teleområdet. Videnskabsministeriet har i den forbindelse løbende orienteret Folketingets Udvalg for Videnskab og Teknologi om opfølgning og erfaringerne på området, og har senest har den 4. juni 2010 oversendt en orientering om erfaringerne med lov 545 af 8. juni 2006 til Udvalget (UVT alm. del - bilag 215). Det fremgår bl.a. heraf, at der er et godt samarbejde mellem myndighederne og telebranchen i forbindelse med indgreb i meddelelseshemmeligheden. Der udestår stadig enkelte uafklarede problemstillinger af teknisk karakter vedrørende indgreb i meddelelseshemmeligheden, blandt andet i form af teleobservation. De relevante myndigheder er i dialog med telebranchen med henblik på at drøfte de aktuelle problemstillinger.

Der henvises til pkt. 4.3.

#### *Økonomi- og Erhvervsministeriet.*

Der har på Økonomi- og Erhvervsministeriets område været gennemført en række lovgivningsinitiativer som led i bekæmpelsen af terrorisme og regeringens anti-terrorpolitik. I den forbindelse er bl.a. en række internationale retsakter på hvidvaskområdet blevet implementeret i den danske hvidvasklov, herunder bl.a. dele af FN's konvention til bekæmpelse af finansiering af terrorisme. De berørte offentlige myndigheder har et løbende samarbejde på hvidvask-terrorfinansieringsområdet. For eksempel mødes det såkaldte hvidvaskforum, som er et myndighedsforum ledet af Finanstilsynet, 4-5 gange årligt, hvor bl.a. fortolkningen og anvendelsen af reglerne drøftes. Finanstilsynet udsendte i 2006 en vejledning til hvidvaskloven, som nu skal revideres. Finanstilsynet vil i den forbindelse se på administrationen af reglerne samt inddrage relevante myndigheder og



organisationer i arbejdet. Den reviderede vejledning forventes udsendt af Finanstilsynet i oktober 2010. Økonomi- og Erhvervsministeriet forventer desuden i efteråret 2010 at fremsætte et lovforslag, der indfører nye regler på hvidvaskområdet, som har til formål at forhindre, at almennyttige organisationer bliver misbrugt til at kanalisere midler til terrorformål.

Der henvises til pkt. 4.4.

### **5.3. Afsluttende bemærkninger**

Redegørelsen viser, at der generelt er positive erfaringer med de regler, som blev indført i forbindelse med regeringens anti-terrorpakke I og II i henholdsvis 2002 og 2006.

Regeringen finder på baggrund af redegørelsen, at der som udgangspunkt ikke er anledning til på nuværende tidspunkt at ændre lovgivningen på området.

Det kan dog oplyses, at regeringen har nedsat en arbejdsgruppe, som inden udgangen af 2010 skal komme med anbefalinger om en mulig brugerregistreringsordning vedrørende taletidskort, internetcaféer, gratis hotspots og internetadgang på biblioteker mv. Arbejdsgruppen skal i den forbindelse gennemgå og vurdere de tekniske muligheder for at registrere sådanne oplysninger, inddrage erfaringer fra andre lande, belyse økonomiske og administrative konsekvenser samt inddrage telebranchen i arbejdet.

Det kan endvidere oplyses, at Justitsministeriet vil tage stilling til, om overvejelserne om den nærmere indretning af et selvstændigt dansk system for udveksling af flypassageroplysninger (PNR-oplysninger) bør genoptages, eller om forhandlingerne om et europæisk PNR-system fortsat bør afventes, når et nyt forslag fra Kommissionen til et instrument om et europæisk PNR-system er fremsat, og de øvrige EU-medlemsstaters reaktioner herpå foreligger. Det nye forslag forventes fremsat omkring årsskiftet 2010-11.

Justitsministeriet forventer herudover i næste folketingsår at fremsætte et lovforslag, hvorved der indsættes en udtrykkelig bestemmelse i retsplejeloven om adgang til at foretage hemmelig beslaglæggelse i forbindelse med en hemmelig ransagning.