

Politiets indgreb i meddelelshemmeligheden og anvendelse af agenter

Afgivet af
justitsministeriets strafferetsplejeudvalg



Betænkning nr. 1023
1984



ISBN 87-503-5251-2

Ju 00-168-bet.

Eloni Tryk . København

I N D H O L D

side

Udvalgets hidtidige arbejde og det til grund for
betænkningen liggende kommissorium

| | |
|---|--------|
| <u>Kap. 1. Generelle bemærkninger om straffeprocessuelle</u> <u>tvangsindgreb m.v.</u> | 11 |
| 1.1. Begrebet "straffeprocessuelle tvangsindgreb" | 11 |
| 1.2. Inddeling af straffeprocessuelle tvangsindgreb efter beskyttelses- interessen | 14 |
| 1.3. Kravet om lovhjemmel | 16 |
| 1.4. Tilfældighedsfund | 18 |
| 1.5. Reguleringsmuligheder | 18 |
| 1.5.1. Kompetenceregler | 19 |
| 1.5.2. Formregler | 20 |
| 1.5.3. Materielle betingelser m.v. | 21 |
| <u>Kap. 2. Indgreb i meddelelshemmeligheden</u> | 25 |
| 2.1. Om begrebet "indgreb i meddelelshemmeligheden" | 25 |
| 2.2. Gældende regler, teori og retspraksis | 28 |
| 2.2.1. Brevåbning m.v. | 28 |
| 2.2.2. Telefonaflytning | 31 |
| 2.2.3. Anden aflytning | 36 |
| 2.2.4. Teleoplysning | 37 |
| 2.3. Reglernes tilblivelse | 38 |
| 2.3.1. Brevåbning m.v. | 38 |
| 2.3.2. Telefonaflytning og teleoplysning ... | 40 |
| 2.3.3. Anden aflytning | 43 |
| 2.4. Statistiske oplysninger | 45 |

| | | |
|----------|---|-----|
| 2.5. | Debat og kritik | 49 |
| 2.6. | <u>Udvalgets overvejelser</u> | 51 |
| 2.6.1. | Vurdering af beskyttelsesinteressen og indgrebenes betydning i efterforskningen | 51 |
| 2.6.2. | Nærmere beskrivelse af de enkelte indgreb | 54 |
| 2.6.2.1. | Telefonaflytning | 56 |
| 2.6.2.2. | Anden aflytning | 59 |
| 2.6.2.3. | Teleoplysning | 61 |
| 2.6.2.4. | Brevåbning | 63 |
| 2.6.2.5. | Brevstandsning | 65 |
| 2.6.2.6. | Aflytning af radiokommunikation | 67 |
| 2.6.3. | Kompetence og "periculum in mora" | 69 |
| 2.6.4. | Formregler m.v. | 73 |
| 2.6.4.1. | Retskendelsen og dens form | 73 |
| 2.6.4.2. | Tidsfrister | 74 |
| 2.6.4.3. | Advokatbeskikkelse | 75 |
| 2.6.4.4. | Overværelse af brevåbning | 87 |
| 2.6.5. | Betingelser for iværksættelse af indgreb | 88 |
| 2.6.5.1. | Kriminalitetskrav | 89 |
| 2.6.5.2. | Mistankekrav | 97 |
| 2.6.5.3. | Indikationskrav | 100 |
| 2.6.5.4. | Proportionalitetskrav | 102 |
| 2.6.5.5. | Andre krav | 104 |
| 2.6.6. | Beskyttelse af kommunikation med særlige personer | 104 |
| 2.6.7. | Tilfældighedsfund | 110 |
| 2.6.8. | Efterfølgende foranstaltninger | 116 |
| 2.6.8.1. | Underretning om foretagne indgreb | 116 |
| 2.6.8.2. | Opbevaring eller destruktion af materiale | 120 |
| 2.6.9. | Telefonvæsenets, postvæsenets og andres pligt til at medvirke | 124 |

| | |
|--|--|
| <u>Kap. 3. Politiets anvendelse af agenter som led i</u> | |
| <u> efterforskningen af lovovertrædelser.....</u> | <u>125</u> |
| 3.1. | Om aktiv efterforskning og "agent provocateur"; oversigt og begreber..... 125 |
| 3.2. | Gældende regler, retspraksis og teori..... 129 |
| 3.3. | Politiets anvendelse af agenter i narkotikasager..... 136 |
| 3.4. | Debat og kritik i de senere år 143 |
| <u>3.5. Udvalgets overvejelser.....</u> | <u>150</u> |
| 3.5.1. | Terminologi og nærmere begrebsbestemmelse..... 150 |
| 3.5.2. | Bør politiets anvendelse af agenter lovreguleres?..... 151 |
| 3.5.3. | Grænsen mellem tilladelig agentvirksomhed og almindelige efterforskningsskridt (den nedre grænse)..... 155 |
| 3.5.4. | Grænsen mellem tilladelig og utilladelig agentvirksomhed (den øvre grænse)..... 162 |
| 3.5.5. | Agentens og hovedmandens strafferetlige stilling..... 168 |
| 3.5.6. | Regulering af tilladelig agentvirksomhed..... 169 |
| 3.5.6.1. | Kompetence..... 170 |
| 3.5.6.2. | Betingelser..... 171 |
| 3.5.6.2.1. | Kriminalitetskrav..... 171 |
| 3.5.6.2.2. | Mistankekrav..... 174 |
| 3.5.6.2.3. | Indikationskrav..... 175 |
| 3.5.6.2.4. | Agentens personlige forhold..... 176 |
| 3.5.6.2.5. | Proportionalitetskrav..... 179 |
| 3.5.6.3. | Efterfølgende kontrol..... 180 |
| 3.5.6.3.1. | Underretning af forsvareren..... 180 |
| 3.5.6.3.2. | Rettens godkendelse..... 181 |
| 3.5.6.3.3. | Afhøring af agenten i retten..... 186 |

| | | |
|----------|---|-----|
| 3.5.7. | Virkning af overskridelse af grænsen for lovlig agentvirksomhed | 193 |
| 3.5.7.1. | Virkning for hovedmanden | 193 |
| 3.5.7.2. | Virkning for agenten og politiets personale | 194 |
| | <u>Udvalgets lovudkast</u> | 195 |
| | Bemærkninger til lovudkastet | 203 |
| | Mindretalslovudkast. | 223 |

B I L A G

| | | |
|----------|--|-----|
| Bilag 1. | Norske, svenske, tyske, engelske og østrigske regler om indgreb i meddelelseshemmeligheden | 229 |
| Bilag 2. | Norske, svenske, tyske, engelske og østrigske regler om politiets anvendelse af agenter | 238 |
| Bilag 3. | Referat af møde med repræsentanter for telestyrelsen (udvalgets 135. møde) | 248 |
| Bilag 4. | Udvalgets skrivelse af 6. juli 1982 til De samvirkende Telefonselskaber | 255 |
| Bilag 5. | De samvirkende Telefonselskabers skrivelse af 4. oktober 1982 til udvalget | 257 |
| Bilag 6. | Referat af nogle narkotikasager, i hvilke indgreb i meddelelseshemmeligheden har været anvendt | 259 |

Udvalgets hidtidige arbejde og det til grund for betænkningen liggende kommissor i um.

Strafferetsplejeudvalget blev nedsat den 16. januar 1968 med den opgave at gennemgå og fremkomme med forslag til revision af retsplejelovens 4. bog, 2. og 3. afsnit.

Udvalget har hidtil afgivet følgende betænkninger:

1. Betænkning nr. 622/1971 om efterforskning i straffesager
m.v.
2. Betænkning nr. 728/1974 om anholdelse og varetægt.
3. Betænkning nr. 801/1977 om erstatning i anledning af straf-feretlig forfølgning.
4. Betænkning nr. 830/1977 om beskikkelse af forsvarer under efterforskningen.
5. Betænkning nr. 975/1983 om isolation af varetægtsarrestanter.
6. Betænkning nr. 978/1983 om varetægtsfængsling i volds-sager.

Ved lov nr. 243 af 8. juni. 1978 er der på grundlag af udvalgets 4 første betænkninger gennemført en revision af retsplejelovens kapitler 67-70 og kapitel 93 a.

På grundlag af udvalgets 5. betænkning er der ved lov nr. 299 af 6. juni 1984 gennemført ændringer i bl.a. retsplejelovens regler om isolation af varetægtsarrestanter.

Efter afgivelse af de 2 betænkninger i 1983 har udvalget fortsat arbejdet med en gennemgang af de straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Under folketingets behandling af et privat lovforslag om ændring af retsplejeloven udtalte justitsministeren imidlertid den 15. maj 1983 (Folketingstidende 1982-1983, forhandlingerne, spalte 10968), at han ville anmode strafferetsplejeudvalget om at afgive delbetænkning om særligt relevante emner.

Den 15. juli 1983 har justitsministeriet på grundlag heraf anmodet udvalget om at afgive delbetænkning om indgreb i meddelelshemmeligheden og om anvendelsen af agents provocateurs.

I en af ministeriet udsendt pressemeddelelse hedder det bl.a.:

"Justitsminister Erik Ninn-Hansen har i dag anmodet strafferetsplejeudvalget om inden for det kommende år at afgive delbetænkning om indgreb i meddelelshemmeligheden (telefonaflytning m.v.) og om anvendelsen af agents provocateurs.

Begge spørgsmål indgår i forvejen i udvalgets generelle gennemgang af retsplejelovens regler om de strafprocessuelle tvangsindgreb, og anmodningen til udvalget indebærer således en fremskyndelse af behandlingen af disse spørgsmål, således at der forlods afgives betænkning herom.

Baggrunden for anmodningen til udvalget er bl.a. et ønske om at styrke indsatsen overfor handel med narkotika. Anvendelse af telefon- og rumaflytning og andre indgreb i meddelelshemmeligheden samt af politiprovokatører er undertiden nødvendig for at kunne opklare narkotikaforbrydelserne.

Samtidig er det naturligvis vigtigt, at borgerne sikres en betryggende retsbeskyttelse over for sådanne indgreb. Spørgsmålet om anvendelsen af disse tvangsindgreb har da også ved flere lejligheder været drøftet i folketinget....."

Udvalget afgiver hermed sin betænkning om politiets indgreb i meddelelshemmeligheden og anvendelse af agenter. Betænkningen indeholder udkast til lov om ændring af retsplejeloven samt særudtalelser og lovudkast fra mindretal i udvalget og en kort indledning om spørgsmål, der er fælles for alle strafprocessuelle tvangsindgreb.

Ved udarbejdelsen af nærværende betænkning har udvalget haft følgende sammensætning:

Landsdommer Ib Dalgas Rasmussen (formand),
Politimester Tage Bækgård,
Kontorchef i justitsministeriet Michael Elmer,
Professor, dr.jur. Hans Gammeltoft-Hansen,
Advokat Ove Hansen, Viborg,
Statsadvokat Karsten Hjorth,
Dommer N. Kirk-Sørensen.

Som sekretær for udvalget har fungeret fuldmægtig Svend Bjerg Hansen, justitsministeriet.

Efter afgivelsen af denne betænkning agter udvalget at fortsætte arbejdet med gennemgangen af de øvrige straffeprocessuelle tvangsindgreb.

København, den 4. oktober 1984.

| | |
|----------------------|----------------|
| Ib Dalgas Rasmussen | T. Bækgård |
| Elmer | Ove Hansen |
| H. Gammeltoft-Hansen | Karsten Hjorth |
| N. Kirk-Sørensen | |

Bjerg Hansen
(sekretær)

Kapitel 1.

Generelle bemærkninger om straffeprocessuelle tvangsindgreb m.v.

1.1. Begrebet "straffeprocessuelle tvangsindgreb".

Ifølge strafferetsplejeudvalgets oprindelige kommissorium fra 1968 skulle udvalget gennemgå og fremkomme med forslag til revision af retsplejelovens 4. bog, 2. og 3. afsnit, der i lovens daværende affattelse handlede om henholdsvis "Midler til sagens oplysning m.m." (f.eks. besigtigelse, beslaglæggelse og ransaging) og "Undersøgelse, førend tiltale er rejst, i sager, som forfølges af statsadvokaten eller politiet". Reglerne i de to afsnit er nu, jfr. lov nr. 243 af 8. juni 1978, samlet i andet afsnit af lovens fjerde bog. Dette afsnit har overskriften "Sagens forberedelse, inden tiltale rejses".

Det er altså udvalgets opgave at gennemgå reglerne om den del af straffeprocessen, der ligger forud for tiltalerejsningen og domsforhandlingen. Dette stadium af processen anvendes navnlig til politiets efterforskning.

Under politiets arbejde med efterforskning af straffesager tages mangfoldige midler og arbejdsmetoder i anvendelse. Politiet registrerer indgivne anmeldelser og afhører anmelderne; politiet besigtiger og undersøger gerningssteder og afhører eventuelle vidner; politiet sammenholder de tilvejebragte oplysninger med indholdet af registre, f.eks. således at et køretøj, hvis registreringsnummer er aflæst af et vidne, bliver eftersporet ved hjælp af motorregisteret, eller at et konstateret fingeraftryk bliver sammenholdt med kartoteket over kendte fingeraftryk. Når disse undersøgelser har givet et vist grundlag for mistanke mod en bestemt person, kan denne sigtes for loverovertrædelsen og afhøres herom.

En del af de midler, som politiet tager i anvendelse under efterforskningen, kaldes straffeprocessuelle tvangsindgreb. Det er midler, hvorved politiet under sagens forberedelse for at skaffe eller sikre oplysninger i sagen eller for på anden måde at fremme strafforfølgnings og kriminalitetsbekæmpelsen påtvinger sigtede eller andre indgreb i deres private interessefære. Det kan være indgreb f.eks. i de pågældendes frihed, husfred eller ejendomsret. Indgrebene sker på en sådan måde, at politiets handlinger ville være strafbare, hvis de ikke netop skete som led i en efterforskning og derfor på grund af det overordnede formål - opklaring og bekæmpelse af kriminalitet - var gjort lovlige. F.eks. ville politiets anholdelse af en person være strafbar som frihedsberøvelse, hvis den ikke var særligt hjemlet under nærmere angivne omstændigheder. På samme måde ville politiets ransagning af en persons enemærker være strafbar som husfredskrænkelse eller anden fredskrænkelse, hvis den ikke fandt sted med hjemmel i og under iagttagelse af bestemmelserne i retsplejelovens kapitel om ransagning, ligesom udtagelse af blodprøve i en sag om spirituskørsel ville udgøre en strafbar legemskrænkelse, hvis den ikke skete i overensstemmelse med færdselslovens regler.

En nærmere analyse af begrebet "straffeprocessuelle tvangsindgreb" er foretaget af Hans Gammeltoft-Hansen i U.1979 B.1 ff og i afhandlingen "Straffeprocessuelle tvangsindgreb", 1981. Begrebet er i sidstnævnte værk s. 44 defineret således:

"En foranstaltning, der efter sit almindelige formål udføres som led i en strafforfølgning, og hvorved der realiseres en strafbar gerningsbeskrivelse rettet mod legeme, frihed, fred, ære eller privat ejendomsret".

Udvalget kan i det væsentlige tilslutte sig denne definition, der dog ikke skal gøres til genstand for en nærmere gennemgang her. I definitionen ligger bl.a., at den straffennorm, som tvangsindgrebet indeholder en overtrædelse af, skal vedrøre visse personlige rettigheder eller friheder for den, mod hvem indgrebet er rettet. Hvis politiet som led i behandlingen af en straffesag foretager handlinger, hvorved det overtræder straffennormer, der tilgodeser mere almene hensyn, vil der ikke foreligge straffeprocessuelle tvangsindgreb efter definitionen. Det vil således ikke være et tvangsindgreb, hvis politiet under jagt på en forbryder overskrider regler om hastighedsgrænser for motorkørende.

Af definitionen følger også, at kun de foranstaltninger, der

udføres som led i en strafforfølgning, kan være straffeprocessuelle tvangsindgreb. Administrative indgreb, såsom eftersyn af ildsteder eller radioanlæg i private hjem på grundlag af brandloven og radiospredningsloven, falder udenfor. Dette gælder også, selvom det konkrete eftersyn er begrundet i en mistanke om strafbart forhold, jfr. definitionens ord "efter sit almindelige formål".

Ved definitionens ord "hvornår der realiseres en strafbar gerningsbeskrivelse" er det fra forfatterens side tilsigtet at fastlægge begrebet på en sådan måde, at der foreligger et tvangsindgreb, selvom der foreligger objektive straffrihedsgrunde, typisk samtykke. Det følger heraf, at lovens krav om, hvornår et tvangsindgreb må foretages, skal være opfyldt, selvom den person, som indgrebet retter sig imod, har samtykket i dets gennemførelse. Udvalget har overvejet, hvorvidt man kan tilslutte sig denne del af definitionen, men har ikke taget endelig stilling hertil. Spørgsmålet er iøvrigt uden betydning for så vidt angår indgreb i meddelelshemmeligheden, der jo altid vil være hemmelige indgreb, således at spørgsmålet om samtykke ikke opstår.

For så vidt angår straffeprocessuelle tvangsindgreb er der behov for i loven at give regler, der dels gør indgrebene lovlige - idet de uden sådan hjemmel i princippet udgør strafbare lovovertrædelser - og dels nærmere regulerer de betingelser, hvorunder indgrebene må finde sted, og den måde, hvorpå de må foretages.

For så vidt angår de efterforsknings-skridt, der ikke er tvangsindgreb - f.eks. politiafhøring af sigtede eller vidner, der jo ikke har pligt til at svare, eller besigtigelse af offentligt tilgængelige gerningssteder - er der ikke behov for i loven at hjemle disse retsskridt. Politiet må antages at være beføjet til at anvende dem også uden udtrykkelig hjemmel. Der kan imidlertid også for nogle af disse efterforskningsmidlers vedkommende være behov for i retsplejeloven at give nærmere regler, hvornår midlernes anvendelse reguleres. I kapitel 68 er der således givet regler om politiets afhøringer.

Kort og lidt slagordspræget kan om forskellen mellem hjemmelkravet ved straffeprocessuelle tvangsindgreb og ved andre efterforskningsmidler siges, at anvendelsen af straffeprocessuelle tvangsindgreb er forbudt, medmindre den udtrykkeligt er tilladt, medens anvendelsen af andre efterforskningsmidler

er tilladt, medmindre den udtrykkeligt er forbudt.

Det havde oprindeligt været udvalgets hensigt at give en samlet fremstilling af de straffeprocessuelle tvangsindgreb - med undtagelse af anholdelse og varetægtsfængsling, der tidligere er behandlet af udvalget - og af de øvrige efterforskningsmidler, som der er anledning til at regulere i retsplejeloven - med undtagelse af de i kapitlerne 67 og 68 om "Efterforskning" og "Afhøringer" omhandlede efterforskningsmidler.

I nærværende betænkning har udvalget efter justitsministeriets anmodning koncentreret sig om indgreb i meddelelshemmeligheden og anvendelsen af "agents provocateurs". Som introduktion til gennemgangen af disse foranstaltninger giver udvalget imidlertid i kapitel 1 en oversigt over en række almene problemstillinger, der har betydning for reguleringen af alle straffeprocessuelle tvangsindgreb og for en eventuel regulering af andre efterforskningsmidler. Nogle af disse almene problemer kunne - hvis der blev foretaget en samlet revision af lovreglerne om straffeprocessuelle tvangsindgreb og andre efterforskningsmidler - tænkes at give anledning til udformning af et særligt kapitel i retsplejeloven, der indeholdt fælles bestemmelser for alle tvangsindgreb. Under hensyn til det begrænsede emne for nærværende betænkning har udvalget afstået fra at søge sådanne fælles bestemmelser udformet, men har søgt de emner, der kunne have været reguleret i de fælles bestemmelser, indarbejdet i lovudkastene vedrørende de konkrete retsmidler, som nærværende betænkning omhandler.

1.2. Inddeling af straffeprocessuelle tvangsindgreb efter beskyttelsesinteressen.

I den gældende retsplejelov og i den affattelse, som loven havde inden ikrafttrædelsen af lov nr. 243 af 8. juni 1978, synes inddelingen og gennemgangen af politiets efterforskningsmidler ikke at være sket på grundlag af principielle og systematiske overvejelser eller som led i en samlet plan. Reglerne må snarest siges at være historisk betingede, idet de som grundstammer har nogle traditionelle efterforskningsmidler (navn-

lig ransagning, beslaglæggelse, anholdelse og varetægtsfængsling), hvortil der senere, efterhånden som der er følt behov derfor, som "naturgroede" tilvækster er føjet regler om personundersøgelser, mentalundersøgelser, telefonaflytninger, andre aflytninger etc. Endvidere er nogle efterforskningsmidler - selv om de udgør straffeprocessuelle tvangsindgreb - uomtalte i retsplejeloven. Dette gælder således optagelse af fingeraftryk og fotografier, foretagelse af legemsundersøgelser og iværksættelse af offentlige efterlysninger af sigtede personer. Lovhjemmelen for sådanne indgreb må derfor søges i de ikke-kodificerede retskilder: analogislutninger, retspraksis og rets-sædvaner samt i forholdets natur. Den nærmere regulering er undertiden sket ved administrative forskrifter.

Efter udvalgets opfattelse er det ønskeligt, at egentlige straffeprocessuelle tvangsindgreb så vidt muligt bliver hjemlet og reguleret i selve loven, navnlig retsplejeloven, og at endvidere hovedlinierne af den retlige regulering af de efterforskningsmidler, der ikke er straffeprocessuelle tvangsindgreb, bliver nedfældet i loven. Kun herved kan man opnå den nødvendige fasthed, klarhed og ensartethed i retsanvendelsen, jfr. nærmere nedenfor i afsnit 1.3.

Derfor vil udvalget søge i retsplejeloven at opstille et så vidt muligt udtømmende katalog over de straffeprocessuelle tvangsindgreb med tilhørende retlig regulering. Da de straffeprocessuelle tvangsindgreb som ovenfor anført (groft sagt) er handlinger, der ville have været strafbare, hvis de ikke havde været særligt hjemlede, er det naturligt at foretage en systematisering af dem som et spejlbillede af straffelovens systematik. Hovedinddelingen i straffelovens særlige del bygger på en sondring mellem de forskellige beskyttelsesinteresser, som straffebuddene tilsigter at værne: liv og legeme, personlig frihed, kønssædelighed, ejendomsret, fred, ære etc.

På samme måde vil de straffeprocessuelle tvangsindgreb i udvalgets behandling blive opdelt efter den private beskyttel-

sesinteresse, som ved anvendelse af det enkelte indgreb må vi-ge for almenhedens interesse i straffeprocessens gennemførelse. En detaljeret gennemgang af denne systematik er foretaget af Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, 1981, s. 73 ff.

Indgreb i meddelelshemmeligheden rammer den personlige fred og adgang til ukrænket og hemmelig kommunikation med andre, der er beskyttet ved straffelovens § 263, nr. 1 og 3.

Anvendelse af agents provocateurs kan derimod næppe siges - i relation til den person, der fristes til at begå en forbrydelse - at krænke nogen privat beskyttelsesinteresse, der er værnnet af straffeloven. Af samme grund kan anvendelse af agents provocateurs næppe betegnes som et straffeprocessuelt tvangsindgreb. Se herom side 151.

1.3. Kravet om lovhjemmel.

Anvendelsen af straffeprocessuelle tvangsmidler kan siges generelt at hvile på et nødretslignende synspunkt: Af hensyn til det mere overordnede retsgode, der består i at opklare strafesager og gennemføre en effektiv kriminalitetsbekæmpelse, ofres de mere underordnede retsgoder, der består i beskyttelse af den enkelte borger mod - ofte kortvarige - indgreb i den personlige frihed, husfreden, meddelelshemmeligheden o.s.v.

En lovfæstelse af nødretsgrundsætningen i relation til strafansvar er sket ved straffelovens § 14.

Man kunne gøre gældende, at konkret lovhjemmel til gennemførelse af straffeprocessuelle tvangsindgreb er overflødig, da hjemmelen følger af selve nødretsgrundsætningen, d.v.s. af straffelovens § 14 eller denne bestemmelses analogi. Dette synspunkt kunne føre til, at man i stedet for udtrykkelige reguleringer i lovgivningen af, under hvilke betingelser og på hvilke måder tvangsindgreb kan gennemføres, ville overlade til de retsudøvende myndigheder - politi og domstole - efter en konkret afvejning i det enkelte tilfælde af på den ene side den almene

nytte af indgrebet og på den anden side den generelle og konkrete ulempe herved at afgøre, om og hvorledes indgrebet må foretages.

Det er her i landet stort set blevet betragtet som en selvfølge, at - i hvert fald de mest indgribende - straffeprocessuelle tvangsindgreb udtrykkeligt bør hjemles i loven, der tillige bør angive retningslinierne for, hvornår og på hvilke måder, indgrebene kan anvendes. (For så vidt angår visse tvangsindgreb - anholdelse, varetægtsfængsling og ejendomsafståelse - er dette udtrykkeligt foreskrevet i grundlovens §§ 71 og 73). Herved opnår man, at den generelle afvejning mellem indgrebenes nyttevirkning og deres ulempe - og derved fastlæggelsen af det balancepunkt, der afgør, om et indgreb må anvendes - i betydeligt omfang flyttes fra politiet og domstolene til lovgivningsmagten. Man fremmer også hermed fasthed og ensartethed i retsanvendelsen.

Det har i debatten om straffeprocessuelle tvangsindgreb været gjort gældende (Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, 1981, s. 23 ff.), at der til anvendelse af alle straffeprocessuelle tvangsindgreb bør kræves klar lovhjemmel, således at hjemmel i f.eks. sædvane bør afvises. Heroverfor kunne det indvendes, at det vil være vanskeligt at udforme retsplejelovens bestemmelser på en sådan måde, at de til enhver tid udtømmende gør op med anvendelsen af alle straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Selvom beskrivelsen af tvangsindgrebene med udgangspunkt i de berørte beskyttelsesinteresser er et forsøg i denne retning, skal spørgsmålet om kravet til lovhjemmelen dog ikke forfølges her, idet der i udvalget er enighed om, at i hvert fald indgreb i meddelelshemmeligheden bør kræve klar lovhjemmel. For så vidt angår anvendelsen af agents provocateurs henvises til bemærkningerne nedenfor side 152.

1.4. Tilfældigheds fund .

Straffeprocessuelle tvangsindgreb foretages som led i straf-
forfølgningen vedrørende konkrete lovovertrædelser. Indgreb
af alment kontrollerende eller kriminalitetsforebyggende art,
f.eks. kontrol med køretøjer og deres førere i henhold til
færdselslovens §§ 55 og 77, er ikke straffeprocessuelle tvangs-
indgreb.

Under gennemførelsen af et tvangsindgreb, der er begrundet i
mistanke om en bestemt lovovertrædelse, kan det ske, at poli-
tiet får oplysning om en helt anden lovovertrædelse. F.eks.
kan politiet under en ransagning efter en formodet spiritus-
bilist blive opmærksom på skjulte tyvekoster eller narkotika.
For oplysninger, der er kommet til veje på denne måde, fore-
slår udvalget i overensstemmelse med fremstillingen hos Gam-
melftoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, 1981, s.
205 ff. betegnelsen "tilfældighedsfund".

Problemerne omkring tilfældighedsfund er fælles for flere for-
skellige slags straffeprocessuelle tvangsindgreb, men vil dog
typisk kunne foreligge i forbindelse med indgreb i meddelel-
seshemmeligheden og ransagning. Udvalget har derfor fundet det
påkrævet at foretage en mere omfattende gennemgang af emnet
i nærværende betænkning (jfr. nedenfor side 110) og at fore-
slå en regulering heraf i lovudkastet om indgreb i meddelel-
seshemmeligheden .

1.5. Reguleringsmuligheder .

I det omfang anvendelsen af straffeprocessuelle tvangsmidler
tillades, opstår der spørgsmål om en nærmere regulering her-
af. Sådant regulering kan angive, hvilken myndighed, der skal
afgøre, om indgrebet må anvendes (kompetenceregler), under
hvilke former beslutning herom skal træffes (formregler),
hvilke materielle betingelser, der skal stilles for at tillade
anvendelsen, samt de krav, der må stilles til selve gen-
nemførelsen af indgrebet.

For så vidt der findes behov for regulering af andre efterforskningsmidler, opstår tilsvarende spørgsmål.

1.5.1. Kompetenceregler.

Efterforskning af strafbare forhold varetages af politiet, jfr. retsplejelovens § 742. Det er derfor naturligt, at initiativet til iværksættelse af straffeprocessuelle tvangsindgreb udgår fra politiet.

I et vist omfang, navnlig når der er tale om mindre byrdefulde indgreb, kan afgørelsen af, om indgrebet må foretages og på hvilken måde, henlægges til politiet, der i så fald ikke behøver at indhente andres tilladelse for at foretage indgrebet. Dette gælder således en anholdelse, der ikke udstrækkes udover 24 timer.

Interne kompetenceregler i politiet kan medføre, at den polititjenestemand, der iværksætter et tvangsindgreb, skal indhente tilladelse fra sin foresatte. Den interne kompetencefordeling i politiet er ikke i dag reguleret i retsplejeloven, men beror på tjenesteforskrifter, idet kompetencen principielt tilkommer vedkommende chef (politimester, politidirektør) og af denne kan delegeres til det øvrige personale.

Kompetencen til at træffe bestemmelse om iværksættelse af et straffeprocessuelt tvangsindgreb kunne også tænkes henlagt til vedkommende statsadvokat eller rigsadvokaten. I den gældende affattelse af retsplejeloven findes dog ingen kompetenceregler af denne art.

I det omfang politiet ikke kan træffe beslutning om et tvangsindgreb, er kompetencen efter de hidtil gældende regler henlagt til retten, hvorved man har etableret en retlig kontrol, der harmonerer vel med rettens overordnede funktion ved afgørelse af tvistigheder om lovligheden af politiets efterforsknings-skridt, jfr. retsplejelovens § 746. Ved grundlovens §§ 71 og 72 er det foreskrevet, at kompetencen til at træffe bestemmel-

se om varetægtsfængsling, husundersøgelse (ransagning), undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden skal være henlagt til retten.

Ved de straffeprocessuelle tvangsindgreb, for hvilke kompetencen er henlagt til retten (bortset fra varetægtsfængsling, hvor politiet har en selvstændig kompetence til forudgående frihedsberøvelse i 24 timer (anholdelse)), opstår der et særligt problem, såfremt indgrebet haster, og øjemedet med dets foretagelse vil forspildes ved at skulle afvente en retskendelse ("periculum in mora"). I de fleste af disse tilfælde hjemler retsplejeloven politiet adgang til at foretage en foreløbig iværksættelse af indgrebet. Hvis indgrebet er længevarende, f.eks. beslaglæggelse eller telefonaflytning, skal dets iværksættelse og fortsættelse inden 24 timer forelægges retten til godkendelse. Hvis indgrebets indhold er udtømt inden udløbet af denne frist, hvilket typisk vil være tilfældet ved ransagning, skal indberetning indgives til retten inden fristens udløb.

"Periculum in mora" - tilfældene er formentlig egnede til en fælles regulering for så vidt angår alle straffeprocessuelle tvangsindgreb, idet de problemer, der opstår herved, i vidt omfang er fælles. Under hensyn til kommissoriet for nærværende betænkning har udvalget dog udformet en særlig "periculum in mora" - regel i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden.

1.5.2. Formregler.

Navnlig i de tilfælde, hvor kompetencen til at træffe afgørelse om et straffeprocessuelt tvangsindgreb er henlagt til retten, kan der være behov for en nærmere regulering af afgørelsens form og tilblivelse. Dette gælder således spørgsmålet, om afgørelsen kræver kendelse eller kan ske ved beslutning, om der skal stilles særlige krav til begrundelsen i kendelsen, om forudgående retsmøde, underretning af den mistænkte og om eventuel beskikkelse af forsvarer. I forbindelse hermed behandles spørgsmålet om omgørelse af kendelser.

Også en væsentlig del af disse spørgsmål er fælles for alle straffeprocessuelle tvangsindgreb.

1.5.3. Materielle betingelser m.v.

Betingelserne for at iværksætte et straffeprocessuelt tvangsindgreb kan udsondres i forskellige typer af krav, jfr. nærmere Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, 1981, s. 95 ff.

Kriminalitetskravet angiver, hvilke kvalifikationer den lovovertrædelse, som mistanken angår, skal opfylde. Kriminalitetskravet kan udformes, således at det vedrører strafferammen for lovovertrædelsen, jfr. f.eks. kravet om fængsel i 1 år og 6 måneder og fængsel i 6 år for varetægtsfængsling efter henholdsvis § 762, stk.1 og stk. 2, i retsplejeloven. Kriminalitetskravet kan også udformes, således at det vedrører den konkret forskyldte straf, jfr. f.eks. reglen i § 762, stk. 3, om at det ved varetægtsfængsling ikke må påregnes, at lovovertrædelsen vil medføre straf af bøde eller hæfte. Endelig kan kriminalitetskravet udformes således, at bestemmelsen om det pågældende indgreb specificerer, hvilke lovovertrædelser der skal kunne danne grundlag for indgrebet. Ved nogle indgreb stilles der ingen (eller meget beskedne) krav om særlige kvalifikationer ved den påsigtede lovovertrædelse. Dette er således tilfældet ved anholdelse, hvor det ifølge § 755, stk. 1, er tilstrækkeligt, at der foreligger mistanke om strafbart forhold, der er undergivet offentlig påtale.

Mistankekravet angiver graden af den styrke, som mistanken om forbindelsen med lovovertrædelsen skal have. Ved varetægtsfængsling skal der således efter § 762, stk. 1, foreligge "begrundet mistanke", medens der for at varetægtsfængsle efter § 762, stk. 2, kræves, at der foreligger en "særlig bestyrket mistanke". § 755 om anholdelse kræver kun, at den pågældende "med rimelig grund mistænkes".

Ved indikationskravet forstås angivelsen af, hvilke hensyn

der kan begrunde anvendelsen af det konkrete tvangsindgreb, samt hvilken styrke disse hensyn skal have i den konkrete sag. For varetægtsfængsling er indikationskravet i retsplejeloven angivet ved opregningen af de i § 762, stk. 1, nr. 1, 2 og 3, og stk. 2 anførte hensyn (flugtfare, gentagelsesfare, bevisdelæggelsesfare og retshåndhævelsesbehov) samt ved angivelsen af, i hvilket omfang faren eller behovet skal være til stede ("bestemte grunde" og "skønnes at kræve").

Ved ethvert straffeprocessuelt tvangsindgreb antages der at gælde en proportionalitetsgrundsætning, ifølge hvilken der ikke må være misforhold mellem på den ene side den skade og de forstyrrelser, som indgrebet forvolder hos dem, det rammer, og på den anden side sagens betydning og indgrebets nødvendighed. Proportionalitetsgrundsætningen kan siges at udgøre en grundlæggende betingelse for al anvendelse af straffeprocessuelle tvangsindgreb. Flere af de øvrige opstillede krav har sammenhæng med proportionalitetsgrundsætningen. Også selv om de øvrige krav er opfyldt, bør proportionalitetsgrundsætningen dog tages i betragtning ved vurdering af omstændighederne i den enkelte sag.

I proportionalitetsgrundsætningen kan formentlig også indlægges et krav om, at indgrebet ikke må foretages, såfremt dets øjemed kan tilgodeses ved et mindre byrdefuldt efterforskningsmiddel.

Proportionalitetsgrundsætningen er nu lovfæstet med hensyn til anholdelse og varetægtsfængsling i retsplejelovens § 755, stk. 4, § 762, stk. 3, og - for så vidt angår den sidstnævnte forgrening af grundsætningen - i § 765 om varetægtssurrogater.

Ved en samlet omskrivning af hele afsnittet i retsplejeloven om sagens forberedelse, inden tiltale rejses, ville det formentlig være hensigtsmæssigt at udforme en generel proportionalitetsregel.

Endelig antages der ved siden af proportionalitetsgrundsætningen at gælde en generel "skånsomhedsgrundsætning", ifølge hvil-

ken ethvert tvangsindgreb skal søges gennemført på en måde, der er så skånsom som muligt over for den eller dem, som rammes af indgrebet. Også denne grundsætning er nu lovfæstet for så vidt angår anholdelse og varetægtsfængsling, jfr. retsplejelovens §§ 758 og 770. På samme måde som proportionalitetsgrundsætningen kunne skånsomhedsgrundsætningen ved en samlet nyredigering af retsplejeloven udformes som en generel regel.

Kapitel 2.Indgreb i meddelelseshemmeligheden.2.1. Ombegrebet "indgreb i meddelelseshemmeligheden".

Efter straffelovens § 263, nr. 1, straffes den, som uberettiget bryder eller unddrager nogen et brev, telegram eller anden lukket meddelelse eller optegnelse eller gør sig bekendt med indholdet. Efter § 263, nr. 3, straffes den, som uberettiget ved hjælp af et apparat hemmeligt aflytter eller optager udtalelser fremsat i enrum, telefonsamtaler eller anden samtale mellem andre eller forhandlinger i lukket møde, som han ikke selv deltager i, eller hvortil han uberettiget har skaffet sig adgang.

Straffelovens § 263 fik sin nuværende udformning ved lov nr. 89 af 29. marts 1972. Til grund for ændringerne lå straffelovrådets betænkning nr. 601/1971 om privatlivets fred. Der henvises navnlig til siderne 12-13, 48-52 og 57-60.

Baggrunden for kriminaliseringen af de i straffelovens § 263 nævnte handlinger er hensynet til den enkeltes privatliv. Enhver borger har krav på, at uvedkommende ikke kan skaffe sig adgang til den mundtlige eller skriftlige kommunikation, som den pågældende udøver med andre. Også udtalelser fremsat i enrum har krav på beskyttelse. Dette kan f.eks. gælde diktat af et brev eller lignende, der indtales til en diktafon, jfr. herom bemærkningerne til lovforslaget om ændring af straffeloven m.v. (Privatlivets fred) (Folketingstidende 1971-72, tillæg A, spalte 557). § 263 omfatter også anden telekommunikation end telefonsamtaler, f.eks. telex eller datatransmission, jfr. betænkning 601/1971, side 59 og Folketingstidende 1971-72, tillæg A, spalte 588. Derimod antager Greve, Unmack Larsen og Lindegaard i Straffeloven, Speciel Del, 3. udgave, 1983, side 292, at aflytning af radiokommunikation næppe er beskyttet af § 263.

Som led i kriminalitetsbekæmpelsen er indgreb i meddelelseshemmeligheden et effektivt middel, idet det på denne måde er muligt at skaffe bevis i sager, der ellers er bevismæssigt vanskelige. Over for hensynet til effektiviteten i kriminalitetsbekæmpelsen står imidlertid som nævnt hensynet til den enkeltes privatliv og retsbeskyttelse. Disse modstående interesser er baggrunden for bestemmelsen i grundlovens § 72, hvorefter brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden alene må ske efter retskendelse, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse.

Også efter den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8 er en persons privat- og familieliv, hjem og korrespondance beskyttet. Der kan kun under særlige betingelser gøres indgreb heri.

Efter de gældende danske regler rubriceres indgreb i post- og telefonhemmeligheden som særlige former for beslaglæggelse, jfr. at såvel § 786 som brevåbning som § 787 om telefonaflytning er placeret i retsplejelovens kap. 72 om beslaglæggelse. Også reglerne om oplysning om hvilke telefoner, der i et bestemt tidsrum sættes eller har været sat i forbindelse med en bestemt telefon (§ 788), og anden aflytning ved hjælp af apparat (§ 789) er placeret i kapitel 72.

Denne systematiske placering forekommer ikke ganske hensigtsmæssig. Der er tale om indgreb med et beskyttelsesobjekt, der er forskellig fra beslaglæggelse.

Hurwitz udskilte i Den danske strafferetspleje (2. udgave 1949, side 759-764 og 3. udgave 1959, side 521-525) indgreb i post- og telegrafbefordringen og brud på telefonhemmeligheden som et særligt kapitel med overskriften "Indgreb i meddelelsesmidlernes frihed".

Gomard beskriver i Studier i Den danske Strafferetspleje, 1976, indgreb i meddelelseshemmeligheden i et særligt kapitel under overskriften "Straffeprocessuelle indgreb i meddelelseshemmeligheden".

Gammeltoft-Hansen anvender i Straffeprocessuelle Tvangsindgreb ligeledes betegnelsen "indgreb i meddelelseshemmeligheden". Der henvises til side 84-86 og 306-320.

Udvalget anvender i nærværende betænkning i overensstemmelse hermed betegnelsen "indgreb i meddelelseshemmeligheden" om de indgreb, som politiet under særlige betingelser efter retskendelse kan foretage i den enkelte borgers anvendelse af de kommunikationskanaler af skriftlig eller mundtlig art, hvor man normalt kan meddele sig frit i tillid til, at andre ikke trænger ind.

De indgreb, der herefter er omfattet af begrebet "indgreb i meddelelseshemmeligheden" er beskrevet i § 780 i udvalgets lovudkast, jfr. side 197.

Der er tale om følgende indgreb:

1. Aflytning af telefonsamtaler og anden tilsvarende telekommunikation (telefonaflytning).
2. Aflytning ved hjælp af et apparat af andre samtaler eller udtalelser (anden aflytning). Om dette indgreb anvendes tillige betegnelsen "rumaflytning".
3. Indhentelse af oplysning om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der har været sat i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selv om indehaveren af dette apparat ikke har meddelt tilladelse hertil (teleoplysning).
4. Tilbageholdelse og åbning af breve, telegrammer og andre forsendelser (brevåbning).
5. Standsning af befordringen af breve, telegrammer, forsendelser m.v. uden afsenderens og modtagerens viden (brevstandsning).

Sondringen mellem telefonaflytning, anden aflytning og brevåbning kan give anledning til betydelige vanskeligheder, idet der de senere år på grund af den tekniske udvikling er opstået en række nye kommunikationsformer, i forhold til hvilke de pågældende indgreb ikke uden videre lader sig rubricere. Der henvises herom til side 56 ff og til betænkningens bilag 3 (side 248).

2.2. Gældende regler, teori og retspraksis.

De gældende regler om straffeprocessuelle indgreb i meddelel-
seshemmeligheden findes i retsplejelovens § 786 (brevåbning),
§ 787 (telefonaflytning), § 788 (teleoplysning) og § 789 (an-
den aflytning). Endvidere indeholder § 792 forudsætningsvis
bestemmelser om brevstandsning. Om reglernes tilblivelse hen-
vises til afsnit 2.3.

Den i § 6, stk. 1, i lov nr. 230 af 26 maj 1982 om forsvarrets
organisation m.v. hjemlede adgang for forsvarsministeren til
under krig og andre ekstraordinære forhold at "træffe foran-
staltninger som omhandlet i grundlovens § 72 overfor telefon-
samtaler, post- og telegramforsendelser og anden kommunikation"
vedrører forhold, der falder uden for denne betænkning.

2.2.1. Brevåbning m.v.

Efter retsplejelovens § 786, stk. 1, kan breve og andre for-
sendelser tilbageholdes og udleveres til retten, når visse sær-
lige betingelser er opfyldt. Det samme er tilfældet med tele-
grammer, jfr. § 786, stk. 3. Reglen er som nævnt placeret i
kapitlet om beslaglæggelse, og i § 786 nævnes det udtrykkeligt,
at omstændighederne skal gøre det sandsynligt, at indholdet
af et brev bør beslaglægges.

De breve og forsendelser, som indgrebet vedrører, skal være
rettede til eller antages at være bestemte for eller hidrøre
fra en sigtet. Dette må forstås som en person, der er mistænkt
i en sådan grad, at den pågældende bør anses som sigtet. No-
gen formel sigtelse vil der allerede på grund af indgrebets
hemmelige karakter ikke være tale om. Om forståelsen af ordet
"sigtet" i § 786 henvises til Koktvedgård og Gammeltoft-Hansen,
Lærebog i strafferetspleje, side 144 og 195. Om forståelsen af
ordet "antages" henvises til bemærkningerne i den af proceskom-
missionen af 1899 afgivne betænkning, jfr. nedenfor side 39.

Ved Østre Landsrets kendelse af 7. juni 1966 (U.1966.776) er

det antaget, at det er tilstrækkeligt, at politiet med føje kan mistænke en bestemt person, uanset at politiet efter de foreliggende oplysninger ikke er i stand til at navngive den pågældende.

§ 786 omfatter kun forsendelser under postbefordring, d.v.s. forsendelser, der er i postvæsenets varetægt. Reglerne vil således normalt finde anvendelse fra det øjeblik et brev eller en pakke lægges i postkassen eller afleveres på et posthus og indtil det øjeblik, hvor forsendelsen af postbuddet afleveres til adressaten, eller denne afhenter forsendelsen på posthuset, jfr. U.1956.450 H. Breve og andre forsendelser, der endnu ikke er afleveret til befordring med postvæsenet, eller som er udleveret fra postvæsenet, kan beslaglægges efter de almindelige regler om beslaglæggelse.

Reglen i § 786 finder efter praksis også anvendelse på andre af postvæsenets tilbud til kunderne, f.eks. postgirokonti og postbokse, jfr. U.1970.873 ØLK og U.1976.242 ØLk.

Undtaget fra bestemmelsen er breve mellem en forsvarer og dennes klient, jfr. § 786, stk. 1, pkt. 2. Efter ordlyden, der henviser til § 772, omfatter reglen kun breve mellem en forsvarer og en klient, der er arrestant. Det antages imidlertid, at undtagelsesreglen omfatter al korrespondance mellem forsvareren og klienten, jfr. Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, side 309, note 4. Bestemmelsen omfatter både breve fra forsvareren til klienten og fra den pågældende til forsvareren. Den omfatter kun breve, der er udvekslet efter strafforfølgningens begyndelse, og efter at den pågældende advokat er blevet beskikket som forsvarer. Breve til og fra en undvegen straffefange kan beslaglægges, jfr. U.1929.708 H. Der kan afsiges kendelse om åbning af korrespondance mellem en sigtet og de i retsplejelovens § 169 nævnte personer. (Tjenestemænd og lignende).

Kompetencen tilkommer retten. Politiet kan dog i påtrængende tilfælde pålægge postvæsenet at tilbageholde en forsendelse, dog ikke ud over 3 dage, jfr. § 786, stk. 2. Politiet kan alene pålægge postvæsenet at tilbageholde et brev, men ikke at udlevere det. Når et brev er udleveret til retten, kan brevet åbnes af retten, jfr. § 791, stk. 1. Der skcil gives sigtede lejlighed til at være til stede, hvis det kan ske uden skade for undersøgelsen. Retten skal efter § 792 drage omsorg for, at forsendelser, hvis åbning ikke findes nødvendig, eller hvis indhold viser sig uden betydning for sagen, befordres videre.

Kriminalitetskravet ved brevåbning er alene, at der skal være tale om en forbrydelse, som det efter lovens almindelige regel tilkommer statsadvokaten at påtale, jfr. retsplejelovens § 720, U.1956.450 HKK og U.1970.873 ØLK.

Indikationskravet består i, at omstændighederne skal gøre det sandsynligt, at indholdet skal beslaglægges.

Der er ikke i de gældende regler bestemmelser om underretning om foretagne indgreb, opbevaring eller destruktion af materiale og om tilfældighedsfund. Disse spørgsmål ses heller ikke at have været aktuelle i praksis eller omstridte i debatten i relation til brevåbning.

Som det fremgår af de statistiske oplysninger, jfr. afsnit 2.4. er den praktiske anvendelse af brevåbning begrænset. I de tilfælde, hvor indgrebet anvendes, vil det enten skyldes, at politiet har en formodning om, at der i et brev gives meddelelser eller advarsler til eller fra en sigtet, eller at forsendelsen indeholder genstande eller dokumenter, der skal konfiskeres eller gives tilbage til nogen, hvem de med urette er frataget.

Såfremt betingelserne iøvrigt er opfyldt, afsiger retten kendelse om, at de pågældende breve skal tilbageholdes og udleveres. Dette indebærer, at al korrespondance, som er omfattet

af kendelsens ordlyd, udleveres til retten. En række forsendelser, som er uden interesse for efterforskningen, vil umiddelbart kunne videresendes, f.eks. henvendelser fra offentlige myndigheder, reklamer o.lign. Andre forsendelser af interesse for sagen vil politiet efter rettens bestemmelse kunne åbne, kopiere og derefter påny lukke og videresende, således at hverken afsender eller adressat bliver opmærksom herpå. Hvis en forsendelse f.eks. indeholder en advarsel, kan politiet anmode om, at forsendelsen bliver tilbageholdt og beslaglagt permanent.

Om brevstandsning forudsætter § 792, at retten kan træffe bestemmelse om, at forsendelser skal holdes tilbage (standsnes). I så fald skal der gives rette vedkommende underretning om, hvad der holdes tilbage, så snart det kan ske uden skade for undersøgelsen. De gældende regler sonderer dog ikke klart mellem brevåbning og brevstandsning.

De ansatte i postvæsenet er forpligtet til at efterkomme rettens kendelser om brevåbning m.v. De er endvidere undergivet tavshedspligt, jfr. U.1983.758.

Om brevåbning henvises iøvrigt til Hutwitz, Den danske strafferetspleje 3. udgave, side 508 og 521-523, Gomard, Studier i Den danske Strafferetspleje, side 257-259, Kockvedgaard og Gammeltoft-Hansen, Lærebog i Strafferetspleje 2. udgave, side 187 ff., Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle Tvangsindgreb side 308-310 og Den kommenterede Retsplejelov, 3. udgave, bind III, side 139-140.

2.2.2. Telefonaflytning.

Bestemmelserne om telefonaflytning findes i retsplejelovens § 787.

Kompetencen til at træffe bestemmelse om telefonaflytning tilkommer retten, der ved kendelse afgør, om aflytning kan finde sted. Dette følger direkte af grundlovens § 72, jfr. herved Max Sørensen, Statsret, 2. udgave, side 628 og Ross,

Dansk Statsforfatningsret 3. udgave 1980, side 360.

Efter § 787, stk. 2 gælder dog en "periculum in mora" regel, hvorefter politiet uden forudgående retskendelse kan foretage aflytning. Kravet for anvendelse af denne regel er, at der skal være øjensynlig fare for, at øjemedet ellers vil forspildes. Endvidere skal et særligt kvalificeret kriminalitetskrav være opfyldt, idet mistanken skal vedrøre en forbrydelse, som er omhandlet i straffelovens §§ 98, 99, 102, 106-110 og 111-113, eller som iøvrigt medfører fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier. Nærmere regler om foretagelse af aflytning uden retskendelse er givet i § 787, stk. 3. Meddelelse om aflytning uden retskendelse skal indgives til retten samtidig med aflytningens begyndelse. Retskendelse skal foreligge inden 24 timer fra aflytningens begyndelse. I modsat fald skal telefonvæsenet afbryde aflytningen og indberette den til retten og til justitsministeriet. Indberetning til justitsministeriet skal også foretages af retten, såfremt aflytning efter rettens skøn ikke burde have været påbegyndt, d.v.s. hvis betingelserne efter rettens opfattelse ikke har været opfyldt.

Ved Østre Landsrets kendelse af 19. oktober 1979 (U. 80.285 0) tog landsretten stilling til nogle problemer vedrørende fortolkningen af "periculum in mora"-reglen. I sagen havde politiet den 29. august 1979 kl. 15.00 etableret aflytning uden retskendelse af en telefon, hvis indehaver var mistænkt for overtrædelse af straffelovens § 19.1. Meddelelse herom blev imidlertid først indleveret til retten den 30. august 1979 kl. 9.00. Som begrundelse blev angivet travlhed hos politiet. Byretten bemærkede, at betingelserne i retsplejelovens § 787, stk. 2, efter de foreliggende oplysninger om forbrydelsens karakter ikke skønnes at være opfyldt, hvorfor aflytningen ikke kunne godkendes. Denne beslutning blev af anklagemyndigheden påkæret til Østre landsret. 2 af landsrettens dommere fandt at kunne godkende aflytningen, idet de dog fandt at måtte påtale, at politiet ikke havde overholdt § 787, stk. 3.

Telefonaflytning kan kun finde sted af samtaler til og fra en bestemt telefon, som en mistænkt må antages at ville benytte til at give eller modtage meddelelser. I § 787, stk. 1, opstilles det indikationskrav, at der skal være påviselig grund

til at antage, at der gives sådanne meddelelser. Endvidere opstilles i § 787, stk. 1, nr. 2, det indikationskrav, at aflytningen må antages at være af væsentlig betydning for forbrydelsens opklaring. Der ses ikke at foreligge retsafgørelser, der kan belyse fortolkningen af indikationskravene.

§ 787 indeholder ikke særlige krav til mistankens styrke. Det er tilstrækkeligt, at der er tale om en mistænkt. Denne behøver næppe at kunne angives ved navns nævnelse.

Reglen indeholder heller ikke noget proportionalitetskrav, men et sådant antages i teorien alligevel at gælde, jfr. Hurwitz, Den danske strafferetspleje, side 524 og Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, side 311. Hurwitz opstiller det krav, at det forhold, som der er mistanke om, konkret bedømt skal være af en sådan cilvor, at det kan legitimere en telefonaflytning.

Kriminalitetskravet er angivet i § 787, stk. 1, nr. 1. Der kan foretages telefonaflytning i alle sager med 8 års fængsel i strafferammen. Derudover angives en række nærmere bestemte forbrydelser, hvor der kan foretages aflytning. I justitsministeriets oprindelige forslag til § 750 a (nu § 787) blev foreslået samme kriminalitetskrav som ved brevåbning, d.v.s. en sag under statsadvokatens påtalekompetence (Folketingstidende 1953-54, tillæg A, spalte 2145). Under folketingets behandling blev formuleringen imidlertid ændret til den nugældende, jfr. folketingssudvalgets betænkning (Folketingstidende 1953-54, tillæg B, spalte 985). De forbrydelser, der særskilt nævnes i § 787, stk. 1, nr. 1, er statsforbrydelser, forbrydelser af almenfarlig karakter, eller forbrydelser, som er rettet mod andre persons liv eller helbred eller betydelige samfundsværdier.

Rettens afgørelse træffes ved kendelse. Der er ikke - udover § 218 - givet nærmere regler om kendelsens form. Aflytning kan alene tillades inden for et nærmere angivet tidsrum. Det er ikke bestemt, hvor langt et tidsrum kendelsen må vedrøre. Ret-

ten kan ved ny kendelse forlænge det tidsrum, i hvilket en tidligere kendelse tillader, at aflytning kan finde sted.

Bestemmelsen indeholder ikke nogen særlig regel om aflytning af en mistænks kommunikation med særlige personer, jfr. retsplejelovens §§ 169-172. Aflytning må således kunne finde sted også af en mistænks kommunikation med læger og advokater og den pågældendes nærmeste.

I de fleste tilfælde foregår telefonaflytningen således, at der indkobles en båndoptager eller lignende på ledningen til den aflyttede telefon, således at politiet efterfølgende kan aflytte båndet. I et vist omfang kan politiet i forbindelse med aflytningen få oplysning om, mellem hvilke telefoner samtalen har fundet sted. I nogle tilfælde, hvor det forventes, at politiet må tage hurtige skridt, f.eks. øjeblikkelig skygning og efterfølgning af en person, der efter telefonisk aftale forlader en lejlighed, kan det være nødvendigt med direkte (simultan) aflytning af telefonen. Dette kræver dog store ressourcer i form af mandskabstimer. Løvrigt kræver også den ikke-simultane telefonaflytning ret store mandskabsressourcer til selve aflytningen og afskrivningen af båndene. Arbejdet kompliceres ofte af, at samtalerne føres på fremmedsprog.

Har aflytning fundet sted af en telefon i privat eje, skal der efterfølgende gives underretning herom til telefonens indehaver, jfr. § 787, stk. 6. Dette gælder dog kun, når meddelelse kan ske uden skade for undersøgelsen, og omstændighederne i øvrigt ikke taler derimod. Pligten til at give underretning omfatter alene telefoner i privat eje og ikke telefonboks og offentlige telefoner. Underretning skal alene gives til telefonens indehaver og skal gives, uanset om den pågældende har været mistænkt eller ej. Underretning skal ikke gives til en mistænkt, der ikke samtidig er indehaver af den aflyttede telefon.

Efter § 787, stk. 6, er det retten, der giver underretning, men i praksis har politiet ofte som led i efterforskningen givet underretningen og derefter meddelt dette til retten. Ret-

ten bliver dermed kun inddraget i spørgsmålet om underretning, såfremt politiet ønsker at undlade underretning. Underretningspligten antages nemlig kun at gælde i det omfang, indehaveren ikke på anden måde bliver bekendt med, at der har fundet en aflytning sted, jfr. herved Gomard, Studier i den danske strafferetspleje side 260 og den der anførte utrykte kendelse af 18. september 1971 fra Københavns byret.

Der stilles ikke særlige krav til underretningen, der kan foregå formløst og mundtligt. Oftest vil den dog være skriftlig.

Ved Højesterets kendelse af 15. december 1983 (U.1984.107 HKK) er det bestemt, at § 787 ikke hjemler en person, hvis telefon har været aflyttet, krav på at få oplyst, ved hvilken ret kendelsen om aflytning er afsagt.

§ 787, stk. 5, pålægger politiet at tilintetgøre optegnelser eller anden gengivelse (f.eks. båndoptagelser) af aflyttede samtalers indhold, såsnart det er fastslået, at de ikke er af betydning for efterforskningen.

Ved U.1960.79 H og U.1960.906 H blev det bestemt, at forsvareren ikke har adgang til at gøre sig bekendt med de dele af aflytningsmaterialet, som anklagemyndigheden ikke vil påberåbe sig. Efter ændringen af § 745 ved lov nr. 243 af 8. juni 1978 er det tvivlsomt, om denne praksis kan opretholdes, jfr. Den Kommenterede Retsplejelov bind III, side 142 (note 11 til § 787) .

§ 787 indeholder ikke regler om tilfældighedsfund.

Ved Højesterets kendelse af 5. oktober 1979 tog retten imidlertid stilling til problemet (U.1979.970) . Se om kendelsen nedenfor side 111.

Om afgrænsning af de former for kommunikation, der er omfattet af telefonaflytningsreglerne, henvises til bemærkningerne nedenfor side 56.

Om de gældende regler om telefonaflytning henvises iøvrigt til Hurwitz, Den danske Strafferetspleje, 3. udgave, side 523-524, Gomard, Studier i den danske Strafferetspleje, side 259-261, Kockvedgaard og Gammeltoft-Hansen, Lærebog i strafferetspleje, 2. udgave, side 187 ff., Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, side 310-312, N. Schaumburg i Dansk Politologi 1961, side 53-55 og 1965, side 169 f. samt Den kommenterede Retsplejelov, 3. udgave, bind III, side 140-143.

2.2.3. Anden aflytning.

Ved lov nr. 89 af 29. marts 1972 blev der i retsplejeloven indsat en særlig bestemmelse om anden aflytning (rumaflytning), eller som det karakteriseres i § 789 "politiets adgang til ved hjælp af et apparat hemmeligt at aflytte eller optage sådanne udtalelser, samtaler og forhandlinger, som nævnes i borgerlig straffelovs § 263, nr. 3".

På sådanne aflytninger finder § 787, stk. 1 og 5, om telefonaflytning tilsvarende anvendelse, det vil sige først og fremmest kriminalitetskravet i § 787, stk. 1, nr. 1, indikationskravet i § 787, stk. 1, nr. 2 og destruktionsreglen i stk. 5. Derimod gælder der ved anden aflytning ikke nogen "periculum in mora"-regel. Kompetencen tilkommer altid retten. Der skal heller ikke ske efterfølgende underretning til indehaveren af den lokalitet, der har været aflyttet. Det antages dog, at retten kan træffe bestemmelse om efterfølgende underretning som et vilkår for at give tilladelsen, jfr. Folketingstidende 1971-1972, tillæg A, spalte 562 og Gomard, Studier i Den danske Strafferetspleje, side 263.

Omfattet af § 789 er de former for aflytning, der ikke kan karakteriseres som telefonaflytning, og som, hvis de blev foretaget af andre end politiet, ville udgøre en overtrædelse af straffelovens § 263, nr. 3. Der kræves således ikke retskendelse til aflytning uden anvendelse af apparat, f.eks. af samtaler, der på offentligt sted kan høres af de omkringstående.

Om anden aflytning kan iøvrigt henvises til Gomard, Studier

i den danske Straf feretspleje, side 261--263, Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, side 312 og Den kommenterede Retsplejelov, bind III, side 144.

2.2.4. Teleoplysning.

Efter retsplejelovens § 788 kan det ved retskendelse bestemmes, at telefonselskaberne skal meddele politiet oplysning om, hvilke telefoner der i et bestemt tidsrum sættes eller har været sat i forbindelse med en bestemt telefon.

§ 788, stk. 1, opstiller tre alternative betingelser, under hvilke oplysninger skal gives.

Den første af disse er, at der er mistanke om en af de forbrydelser, der er nævnt i § 787, stk. 1. I så tilfælde kræves der alene påviselig grund til at antage, at oplysningerne vil være af betydning for opklaringen.

Det andet alternativ gælder alle lovovertrædelser uanset strafferamme, herunder politisager. Efter dette alternativ er det en betingelse, at det skønnes sandsynligt, at opklaringen kun vil være mulig ved hjælp af de ønskede oplysninger. Hertil føjes et udtrykkeligt proportionalitetskrav, idet foranstaltningen skal stå i rimeligt forhold til forbrydelsens karakter. I en kendelse i U.1956.550 blev der taget stilling til proportionalitetskravet.

Den tredje mulighed for at iværksætte teleoplysning er, hvis der foreligger gentagne fredskrænkelser som omhandlet i straffelovens § 265. Denne hjemmel er formentlig den i praksis mest anvendte. Hjemmelen kan anvendes, ikke blot når politiet har givet en advarsel (tilhold), men også i tilfælde, hvor en abonnent bliver generet af telefonopkald fra en anonym, og indgrebet skal identificere den pågældende med henblik på at meddele et polititilhold.

Kompetencen tilkommer ligesom ved de øvrige indgreb retten, men politiets adgang til at foretage indgrebet (periculum in

mora) er dog vid, idet det blot kræves, at betingelserne i stk. 1 er opfyldt. § 787, stk. 3, om efterfølgende godkendelse af retten finder tilsvarende anvendelse.

Ved Højesterets kendelse af 28. september 1981 (U. 1981.848) blev det med henblik på eftersporning af chikanøse telefonopringninger ved indkobling af kontroludstyr på den mistænkte telefon pålagt telefonselskabet at meddele politiet oplysning om, hvorvidt mistænkte telefon sættes i forbindelse med forurettedes telefon. Højesteret fremhævede, at det kun ved hjælp af et indgreb i meddelelshemmeligheden af den omhandlede art var muligt at finde den skyldige.

Om telefonoplysning henvises iøvrigt til Hurwitz, Den danske Strafferetspleje, 3. udgave, side 525, Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, side 312-313 samt Den kommenterede Retsplejelov, bind III, side 143-144.

2.3. Reglernes tilblivelse.

2.3.1. Brevåbning m_{IV} .

Reglen i § 786 om brevåbning hidrører fra den oprindelige udformning af retsplejeloven, således som denne blev vedtaget ved lov nr. 90 af 11. april 1916.

Retsplejelovens straffeprocessuelle afsnit bygger dels på udkast afgivet i 1875-1877 af den i 1868 nedsatte kommission til udarbejdelse af forslag til en omordning af såvel den civile som den kriminelle retspleje (Rigsdagstidende 1880-81, tillæg A, spalte 3686 ff) og på udkast til lov om strafferetsplejen, afgivet i 1899 af den i 1892 nedsatte proceskommission. Den sidstnævnte kommissions udkast er trykt i Rigsdagstidende 1901-1902, tillæg A, spalte 2382 ff.

Lovudkastet fra 1899 indeholder i kapitel XIII regler om beslaglæggelse og herunder i § 137 en regel om indgreb i posthemmeligheden. Denne regel svarer stort set til den gældende § 786, mens udkastets §§ 139-140 svarer til de gældende §§ 791-792.

I 1892-kommissionens bemærkninger til lovudkastet siges om beslaglæggelse, herunder brevåbning, bl.a.:

"Det maa erindres, at der her er Tale om straffeprocessuelle Magtmidler, om hvilke der bliver Spørgsmaal paa et Tidspunkt, hvor man i Reglen endnu befinder sig paa Formodningernes Stadium og derfor ofte maa handle efter et mere eller mindre usikkert Skøn, og om hvilke der derhos som oftest maa tages Beslutning uden lang forudgaaende Overvejelse og Undersøgelse. Som en Følge heraf bør disse Regler gives med saa brede Linier, at de kunne indeholde en virkelig Vejledning for det hurtige praktiske Skøn, og i Forbindelse dermed kunne sætte virkelige og ikke blot nominelle Skranker for mulige Tilbøjeligheder til Misbrug, Hensynsløshed eller Overdrivelser."

Om brevåbning udtaler kommissionen (Rigsdagstidende 1901-1902, tillæg A, spalte 3023):

"Dels Hensynet til den betydningsfulde Rolle, som Breve og andre Postforsendelser eventuelt kunne spille som Bevis- eller Kollusionsmidler i en Strafesag, dels den Omstændighed, at de normalt kun ganske forbigaaende befinder sig i Postvæsenets Besiddelse, gør det nødvendigt at udsondre dem fra den almindelige Regel i § 136, 2det Stykke, og i Forbindelse med Telegrammer undergive dem visse særlige Regler. Disse kunne imidlertid ikke begrænses til Forsendelser, der direkte fremtræder som bestemte for eller hidrørende fra Sigtede, men maa, hvis ikke Adgang til Omgaaelse skal ligge lige for Haanden, også omfatte Forsendelser, der udvortes fremtræder som baade hidrørende fra og bestemte for andre end Sigtede, naar der er Grund til at antage, at disse andre, hvad enten det nu sker med eller uden deres Vidende, fungere som Mellemmænd. Reglerne kunne derhos ikke begrænses til at angaa bestemte individualiserede Forsendelser, men Adgang maa gives til at sikre sig Forsendelser til og fra bestemte Personer overhovedet. Opgaven maa i øvrigt være paa den ene Side at sikre Retshaandhævelsens Interesse, paa den anden Side at afværge, at der gøres større Indgreb i Post- og Telegramforsendelsens Sikkerhed og Hemmeligholdelse end strængt nødvendigt. Den første Del af dette Formaal søges opnaaet ved ikke blot at give Retten Adgang til Beslaglæggelse, men ogsaa at give Politiet Ret til i paatrængende Tilfælde af foranledige, at Forsendelserne foreløbig tilbageholdes, indtil Rettens Afgørelse kan faas. Den sidste Del af Formaalet søges opnaaet ved at kræve Retskendelse som Grundlag for en egentlig Beslaglæggelse (§ 137, 1ste Stykke), ved ubetinget at begrænse den foreløbige Tilbageholdelse, der

alene grundes paa et Paalæg af Politiet, til et Tidsrum af højst 3 Dage (§ 137, 2det Stykke, en Regel, der ikke fandtes i det tidligere Forslag), ved overhovedet at udelukke de her omhandlede Indgreb, hvor Talen kun er om Politisager (§ 137, 1ste Stykke), ved ubetinget at forbeholde Retten Aabningen af lukkede Forsendelser (§ 139) samt ved at foreskrive, at Forsendelser, der vise sig uden Betydning for Sagen, skulle befordres videre, og at der, saa snart dette ske kan uden Skade for Undersøgelsen skal gives meddelelse om, hvad der holdes tilbage (§ 140)."

Om arbejdet med gennemførelsen af retsplejereformen henvises til en af folketingets udvalg den 17. februar 1916 afgivet betænkning over bl.a. forslag til lov om rettens pleje (Rigsdagstidende 1915-1916, tillæg B, spalte 739).

Reglen om brevåbning blev ikke ændret under rigsdagens behandling af forslaget og er optaget i det vedtagne lovforslag som § 750 (Rigsdagstidende 1915-1916, tillæg A, spalte 2987-2988).

Ved lov nr. 243 af 8. juni 1978 blev bestemmelsen uden realitetsændring overført til § 786.

2.3.2. Telefonaflytning og teleoplysning.

Retsplejeloven af 1916 indeholdt ikke regler om telefonaflytning, men det blev dog allerede før grundlovsændringen i 1953 antaget, at telefonaflytning kunne finde sted i henhold til retskendelse, og at politiet i visse tilfælde kunne foretage aflytningen uden retskendelse.

På grund af den manglende lovregulering gav spørgsmålet imidlertid anledning til tvivl. Der blev derfor i 1914 truffet aftale mellem Københavns Telefon Aktieselskab og politidirektøren i København om, at oplysninger om, fra hvilket nummer en bestemt samtale havde været ført, kunne forlanges af opdagelsesbetjente, og at aflytning af telefonsamtaler kunne ske efter skriftlig anmodning fra vedkommende overordnede politimynderhed.

I 1917 blev der endvidere truffet en mundtlig aftale mellem

ministeriet for offentlige arbejder, justitsministeriet og Københavns Telefon Aktieselskab om, at chefen for statspolitiet og politidirektøren i København var berettiget til uden retskendelse at erholde oplysninger, herunder ved aflytning, om de førte samtaler. Den samme adgang fik departementschefen i justitsministeriet og senere visse embedsmænd under udenrigsministeriet.

Da Københavns Telefon Aktieselskab ikke anså de således aftalte regler for tilstrækkeligt klare og faste at arbejde med for selskabets personale, rettede det i 1934 henvendelse til ministeriet for offentlige arbejder for at få udfærdiget nærmere regler om spørgsmålet. Denne henvendelse resulterede i, at der den 22. april 1938 af ministeriet for offentlige arbejder efter samråd med justitsministeriet blev udfærdiget en instruks.

Instruksen indeholdt imidlertid intet om, i hvilke tilfælde der kunne opnås retskendelse om aflytning af telefoner, eller hvornår politiet uden retskendelse var berettiget til at begære aflytning af eller oplysninger om telefonsamtaler. Man var derfor fortsat henvist til at støtte sig til de almindelige i lovgivningen, navnlig retsplejeloven, indeholdte principper.

I forfatningskommissionens betænkning fra 1946 blev det foreslået, at grundlovens regel om boligen, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer skulle udvides, således at også indgreb i post-, telegraf- og telefonhemmeligheden kun kunne ske efter retskendelse, medmindre der ved loven hjemles særegen undtagelse. Det fremhæves i betænkningen (side 40), at erfaringen understreger ønskeligheden af den foreslåede udvidelse af beskyttelsen.

Forslaget blev fulgt i grundloven af 1953, jfr. § 72.

På grundlag heraf fremsatte justitsministeren den 5. marts 1954 forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Folketings-tidende 1953-54, tillæg A, spalte 2145 ff.)

Forslagets bestemmelse om telefonaflytning havde følgende ordlyd (§ 750 a):

"Det kan ved rettens kendelse bestemmes, at der af vedkommende telefonadministration gives politiet adgang til aflytning af telefonsamtaler til og fra bestemte telefoner indenfor et nærmere angivet tidsrum, når det må antages, at aflytning vil være af væsentlig betydning for opklaring eller afværgelse af en forbrydelse, som det efter lovens almindelige regel tilkommer statsadvokaten at påtale.

Såfremt der er øjensynlig fare for, at øjemedet vil le forspildes, dersom retskendelse skulle afventes, kan politiet uden forudgående retskendelse foretage aflytning, når

- 1) det må antages, at der til eller fra bestemte telefoner føres samtaler af personer, der med føje kan mistænkes for en forbrydelse, som det efter lovens almindelige regel tilkommer statsadvokaten at påtale, og at aflytning vil være af væsentlig betydning for forbrydelsens opklaring,

eller

- 2) der foreligger begrundet formodning om, at en aflytning vil være af betydning for opklaring eller afværgelse af sådanne forbrydelser, som omhandles i straffelovens §§ 98, 99, 102, 106-110 og 111-113 eller en forbrydelse, der medfører fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier.

Beretning om aflytning uden retskendelse skal af politiet indgives til retten inden 24 timer efter aflytningens begyndelse, eventuelt ledsaget af begæring om tilladelse til dens fortsættelse. Retten afgør, om aflytningen kan godkendes, og eventuelt om fortsat aflytning kan tillades samt i bekræftende fald for hvilket tidsrum, og giver politiet meddelelse herom. Såfremt retskendelse ikke foreligger inden tre dage fra aflytningens begyndelse, skal aflytningen afbrydes og vedkommende telefonadministration indberette den stedfundne aflytning til retten på det sted, hvor aflytningen er sket.

Aflytningen vil være at foretage af politiets personale."

Om folketingets behandling af forslaget henvises til Folketings-tidende 1953-1954, forh., spalte 3783, spalte 4170-4196, 5855-5872 og 5983-5987.

Udvalget afgav betænkning den 18. maj 1954 (Folketingstidende 1953-1954, tillæg B, spalte 985). I betænkningen fremhæves det, at udvalget var af den opfattelse, at der skulle sættes bestemte og snævre grænser for politiets adgang til at foretage telefonaflytning.

Som følge heraf havde justitsministeren under udvalgets behandling af forslaget fremsat et ændringsforslag, som blev tiltrådt af udvalget.

I forhold til det oprindelige forslag var de væsentligste ændringer, at kriminalitetskravet blev strammet betydeligt, at betingelserne for aflytning uden retskendelse blev strammet, og at der indførtes regler om destruktion. Vedrørende bestemmelsen om underretning af telefonens indehaver blev der af såvel folketingsudvalgets ordfører som justitsministeren manet til tilbageholdenhed med anvendelsen heraf, jfr. Folketingstidende 1953-54, forh., sp. 5859 og sp. 5867.

Lovforslaget blev med de foreslåede ændringer vedtaget som lov nr. 202 af 11. juni 1954.

Samtidig blev en bestemmelse om teleoplysning vedtaget som § 750 b. I forhold til justitsministerens oprindelige forslag skete der under udvalgsbehandlingen efter forslag fra ministeren alene en stramning af kriminalitetskravet i overensstemmelse med ændringen i § 750 a.

Bestemmelserne er ikke senere ændrede, men blev ved lov nr. 243 af 8. juni 1978 overflyttet til §§ 787 og 788.

2.3.3. Anden aflytning.

Ved lov nr. 89 af 29. marts 1972 blev der i retsplejeloven som § 750 c indsat en bestemmelse om anden aflytning.

Bestemmelsen var en følge af de samtidig gennemførte ændringer i straffelovens §§ 263-264, jfr. betænkning nr. 601/1971

om privatlivets fred.

Om baggrunden for lovforslaget siges det i bemærkningerne (Folketingstidende 1971-72, tillæg A, spalte 561):

"I anvendelsen af ordet "uberettiget" i § 263 ligger for så vidt, at politiet må være berettiget til som led i nødvendig efterforskning at benytte auditivt udstyr, selv om anvendelsen falder inden for ordlyden af den nævnte bestemmelse.

Det er imidlertid justitsministeriets opfattelse, at de forer for aflytning, der nævnes i forslaget til § 263, stk. 3, udgør så alvorlige indgreb i den personlige integritet, at det af retssikkerhedsmæssige grunde må være rigtigt at skabe et særligt lovgrundlag herfor. De er ikke væsensforskellige fra de indgreb, der er reguleret gennem retsplejelovens regler om ransagning og telefonaflytning.

Det foreslås derfor i princippet at gøre reglerne i retsplejelovens § 750 a om telefonaflytning anvendelige på politiets adgang til ved hjælp af et apparat hemmeligt at aflytte eller optage sådanne udtalelser, samtaler og forhandlinger, som omhandles i forslaget til § 263, nr. 3. Imidlertid må de aflytningsformer, der nævnes i forslaget til straffelovens § 263, nr. 3, generelt siges at udgøre mere alvorlige indgreb end almindelig telefonaflytning. Alt hvad der foregår inden for det område, som er dækket af aflytningsapparatet, vil blive registreret.

Under hensyn hertil finder justitministeriet det rigtigt altid at kræve retskendelse som betingelse for aflytning. En sådan begrænsning vil næppe på afgørende måde lægge hindringer i vejen for politiets efterforskningsarbejde. I forslaget er derfor alene henvist til § 750 a, stk. 1 og 5."

Om folketingets behandling af lovforslaget henvises til folketingstidende 1971-72, tillæg A, spalte 545 ff., forh. spalte 723 ff., spalte 1089 ti., spalte 3893, spalte 4187 og tillæg B, spalte 631.

Der blev ikke under udvalgsbehandlingen foretaget ændringer i den foreslåede § 750 c.

Ved lov nr. 243 af 8. juni 1978 blev § 750 c overflyttet til § 789.

2.4. Statistiske oplysninger .

De offentligt tilgængelige statistikker (navnlig Danmarks Statistiks publikationer og politiets årsberetninger) indeholder ikke oplysninger om omfanget og arten af politiets hidtidige anvendelse af indgreb i meddelelshemmeligheden. Sådanne oplysninger har heller ikke været indsamlet systematisk af justitsministeriet .

Til brug for udvalgets arbejde har justitsministeriet imidlertid indsamlet oplysninger fra alle politikredse om antallet og arten af indgreb i meddelelshemmeligheden foretaget i 1982 samt visse særlige oplysninger om de indgreb, der blev bragt til ophør i perioden fra den 1. november 1983 til den 1. februar 1984. Endvidere foreligger der fra Københavns politi oplysninger om antallet af telefonaflytninger i årene 1975-82. De nævnte oplysninger omfatter ikke indgreb i meddelelshemmeligheden foretaget efter begæring af Politiets Efterretningstjeneste, hvorom der af principielle grunde ikke kan gives offentlig oplysning.

Tabel 1; Antallet af kendelser (exclusive forlængelser), hvorved der i 1982 blev givet tillade l se til indgreb i meddelelshemmeligheden.

| | |
|---|-----|
| Telefonaflytning: | 292 |
| Anden aflytning: | 35 |
| Teleoplysning: | 151 |
| Brevåbning (tilbageholdelse) efter retsplejelovens § 786): | 48 |

For så vidt angår telefonaflytning, anden aflytning og brevåbning blev størsteparten af indgrebene foretaget i Stor-København (d.v.s. København, Frederiksberg, Gentofte, Lyngby, Gladsaxe, Hvidovre, Glostrup og Tårnby politikredse). Cirka 55% af telefonaflytningerne blev således foretaget i disse kredse.

For anden aflytning og brevåbning var procentsatsen endnu større.

Det fremgår endvidere af oplysningerne, at telefonaflytning og anden aflytning næsten udelukkende anvendes til bekæmpelse af narkotikakriminalitet. Kun 11 (af 292) telefonaflytningskendelser og kun 1 (af 35) kendelser om anden aflytning vedrørte således andre former for kriminalitet end narkotikakriminalitet.

Normalt omfatter hver kendelse kun et telefonnummer, men undertiden omfatter en kendelse flere numre. Det fremgår således af de indsamlede oplysninger, at de 292 kendelser vedrørte ialt 335 telefonnumre.

For så vidt angår brevåbning er oplysningerne ikke indsamlet på en sådan måde, at de belyser omfanget af narkotikakriminalitet i materialet. De belyser derimod, i hvilket omfang brevåbning anvendes under efterforskning af kriminalitet, der efter retsplejelovens § 787, stk. 1, ikke giver mulighed for at foretage telefonaflytning. Dette er tilfældet i 15 af de 48 kendelser. De pågældende kendelser vedrørte sager om overtrædelse af straffelovens § 235 (om børnepornografi), § 289 (om grov skattesvig) samt af lov om euforiserende stoffer.

Tabel 2: Oversigt over i hvor lang en periode de i 1982 afsagte kendelser (incl. eventuelle forlængelser) om telefonaflytning og anden aflytning gav tilladelse til indgrebene.

| | Telefonaflytning | Anden aflytning |
|-----------------------------------|------------------|-----------------|
| Til og med 1 måned | 135 | 12 |
| Over 1 måned til og med 3 måneder | 123 | 12 |
| Over 3 måneder | 66 | 11 |

Forskellen i det samlede antal kendelser om telefonaflytning i tabel 1 og tabel 2 skyldes, at en kendelse kan vedrøre flere mistænkte og/eller flere telefonnumre. Tabel 2 omhandler varigheden af tilladelserne vedrørende de enkelte telefonnumre, og tallene er her opsplittede i tilfælde, hvor aflytning ikke har fundet sted i lige lange perioder på forskellige telefoner, der oprindeligt var omfattet af samme kendelse.

Vedrørende teleoplysning er ikke indhentet oplysninger om indgrebs varighed eller kriminalitetens art. Efter almindelig erfaring bruges dette indgreb navnlig for at afsløre personer, der foretager chikanøse telefonopringninger. Indgrebet er - i modsætning til de øvrige indgreb - mere udbredt i provinsen end i København. Kun 23 af de 151 kendelser blev således indhentet i Stor-København (politikredsene 1-8).

Da det ikke gennem den ovenfor beskrevne undersøgelse var muligt at indsamle oplysning om, i hvilket omfang underretning om en foretaget telefonaflytning bliver givet, jfr. retsplejelovens § 787, stk.6, er der indsamlet særlige oplysninger om de telefonaflytninger, der blev afsluttet i en 3-måneders periode fra den 1. november 1983 til den 1. februar 1984.

I dette tidsrum udløb tilladelser til at aflytte ialt 95 telefoner. Af disse var 9 ikke i privat eje, og underretning skulle således efter § 787, stk. 6, ikke gives.

I de øvrige sager havde retten i godt halvdelen af tilfældene truffet bestemmelse om, at underretning ikke skulle gives eller ikke skulle gives for tiden. I ca. en trediedel af tilfældene var underretning givet i forbindelse med rejsning af sigtelse eller tiltale, og i 7 tilfælde var underretning givet på anden måde.

For at belyse udviklingen i de senere år i anvendelsen af indgreb i meddelelseshemmeligheden - hvorom der som nævnt ikke findes statistiske oplysninger - har justitsministeriet efter udvalgets anmodning fra Københavns politi tilvejebragt oplys-

ninger om antallet af foretagne telefonaflytninger i denne politikreds i årene 1975 til 1982. Da telefonaflytninger som nævnt næsten udelukkende finder anvendelse i narkotikasager, er disse oplysninger sammenholdt med antallet af sager om overtrædelse af straffelovens § 191 i de pågældende år. Det fremgår af tallene, at såvel den grove narkotikakriminalitet som anvendelsen af telefonaflytning er steget stærkt i den omhandlede periode. Under hensyn til de fejlkilder, som tallene kan være behæftede med, bl.a. på grund af ændrede opgørelsesmetoder i periodens løb, er det tvivlsomt, i hvilket omfang man iøvrigt kan udlede konklusioner af tabellen.

Tabel 3: Udviklingen i antallet af telefonaflytninger og narkotikasager.

| År | Telefonaflytninger i Københavns politikreds | Heraf vedrørende narkotikakriminalitet | Antal sager efter straffelovens § 191 | I hele landet | I Københavns politikreds |
|------|---|--|---------------------------------------|---------------|--------------------------|
| 1975 | 18 | 13 | 364 | | 158 |
| 1976 | 26 | 25 | 309 | | 125 |
| 1977 | 29 | 27 | 290 | | 135 |
| 1978 | 34 | 32 | 583 | | 326 |
| 1979 | 41 | 40 | 1.128 | | 354 |
| 1980 | 88 | 84 | 1.275 | | 581 |
| 1981 | 137 | 135 | 1.854 | | 875 |
| 1982 | 160 | 154 | 1.391 | | 680 |

1) Kilde: Danmarks Statistiks kriminalstatistik og statistiske efterretninger .

2) Kilde: Politiets årsberetninger.

2.5. Debat og kritik.

Reglerne om indgreb i meddelelseshemmeligheden har de seneste år givet anledning til betydelig debat såvel i folketinget som i pressen.

Kritikken har navnlig angået telefonaflytning, herunder særligt spørgsmål om omfanget af telefonaflytning, om tilfældighedsfund, om underrettningsreglen og om eventuel indførelse af en regel om advokatbeskikkelse for den, over for hvem indgrebet begæres foretaget.

Baggrunden for den stigende debat må formentlig søges i bl.a. den øgede narkotikakriminalitet og det deraf følgende betydelige antal sager, hvor telefonaflytning har spillet en rolle som bevismiddel.

I afhandlingen Straffeprocessuelle Tvangsindgreb, 1981 fremsatte Gammeltoft-Hansen forslag til ændrede lovregler bl.a. om indgreb i meddelelseshemmeligheden. Forslaget indeholdt justeringer af kriminalitetskrav, mistankekrav og indikationskrav samt en bestemmelse om advokatbeskikkelse for den, over for hvem indgrebet begæres foretaget, og regler om tilfældighedsfund.

Schultz-Lorentzen har i *Hvad må Politiet?* (2. udg. 1980 s. 33-44 og 72-76) foretaget en kritisk gennemgang af reglerne om indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Telefonaflytning og anden aflytning har ofte været genstand for overvejelser i folketingets retsudvalg og har givet anledning til en række spørgsmål til justitsministeren. Der henvises herved til Folketingstidende 1975-76, forhandlingerne spalte 3848-3850, 1976-77, 2. samling, forh. spalte 5853-5854, 1977-78, forh. spalte 615-618, 1980-81, forh. spalte 13513, 1982-83, forh. spalte 7684-7695, 8172-8177, 9525-9527, 12903, 12947-12948, 13017-13018, 13026, 13139, 13191-13192 og 13282. I Folketingstidende 1981-82, 1. samling, tillæg A, spalte 223-226

er justitsministerens svar på 2 spørgsmål fra retsudvalget (aim.del) optrykt.

Også i Norge og Sverige har reglerne om indgreb i meddelelshemmeligheden givet anledning til debat. Der henvises til bilag 1 (side 229 og side 231).

Den 8. oktober 1981 fremsatte partiet venstresocialisterne i folketinget et forslag til ændring af retsplejelovens regler om indgreb i meddelelshemmeligheden (Folketingstidende 1981-1982, 1. samling, tillæg A, spalte 217-234). Sammen med forslaget blev fremsat en række andre forslag til ændringer i retsplejelovens straffeprocessuelle afsnit.

Ifølge forslaget skulle § 787, stk. 6, ophæves, og der skulle indsættes en ny § 789 a. Denne bestemmelse skulle have følgende ordlyd:

"§ 789 a. Kendelser om indgreb i meddelelshemmeligheden efter §§ 786, 787, 788 og 789 afsiges for en periode af højst 14 dage. Forinden retten tager stilling til begæring om forlængelse, skal politiet redegøre for resultatet af det hidtidige indgreb.

Stk. 2. Ved rettens forhandling af begæring om indgreb i meddelelshemmeligheden beskikkes en advokat for den, over for hvem indgrebet begæres foretaget. De regler, der er fastsat for forsvarere, finder anvendelse for den beskikkede advokat.

Stk. 3. Meddelelse om indgreb i meddelelshemmeligheden skal gives den, over for hvem indgrebet er foretaget, når det kan ske uden skade for undersøgelsen, og skal altid gives, når indgrebet ikke har frembragt resultater, som kan bidrage til grundlaget for en sigtelse."

Forslaget blev behandlet i folketinget den 21. oktober 1981 (Folketingstidende 1981-1982, 1. samling, forh., spalte 916 ff.), men bortfaldt som følge af folketingsvalget i december 1981. Forslaget blev i uændret skikkelse genfremsat den 19. januar 1982 (Folketingstidende 1981-1982, 2. samling, tillæg A, spalte 451). Det blev behandlet i folketinget den 3. februar 1982 (forhandlingerne, 2. samling, spalte 1196 ff.) Forslaget blev efter 1. behandlingen henvist til retsudvalget, men bortfaldt ved folketingssamlingens udløb. Forslaget blev påny

genfremsat den 6. april 1983 i uændret skikkelse. Om 1. behandlingen henvises til Folketingstidende 1982-1983, forhandlingerne, spalte 10958 ff.

Om tilfældighedsfund har venstresocialisterne fremsat et særligt forslag til ændring af retsplejeloven (Begrænsning af misbrug af særlige efterforskningskridt). Forslaget, der blev fremsat første gang den 8. oktober 1981, indeholdt bl.a. følgende bestemmelse (Folketingstidende 1981-1982, tillæg A, 1. samling, spalte 321-326):

"Efterforskningsresultater, som er opnået i kraft af særlige efterforskningskridt, som forudsætter en sigtelse af særlig alvorlig karakter, kan ikke gøres gældende i forbindelse med en ændret sigtelse, som ikke i sig selv ville have hjemlet sådanne særlige efterforskningskridt."

Forslaget blev behandlet i folketinget, den 21. oktober 1981 (forh. spalte 916), sammen med en række øvrige straffeprocessuelle forslag. Forslaget blev genfremsat den 19. januar 1982 (Folketingstidende 1981-82, 2. samling, tillæg A, spalte 555) og førstebehandlet den 26 marts 1982 (forh. spalte 4600). Den 13. oktober 1982 blev forslaget påny genfremsat. Der henvises til Folketingstidende 1982-1983, forh., spalte 1180 ff.

Brevåbningsreglerne har ikke selvstændigt givet anledning til debat, formentlig fordi brevåbning anvendes sjældent.

2.6. Udvalgets overvejelser.

2.6.1. Vurdering af beskyttelsesinteressen og indgrebenes betydning i efterforskningen.

Der er i udvalget enighed om, at der for politiets foretagelse af indgreb i meddelelshemmeligheden generelt set bør sættes snævre grænser. Adgangen til frit at kunne give udtryk for sine tanker i skrift og tale over for andre mennesker, uden at uvedkommende, herunder offentlige myndigheder, gør sig bekendt med indholdet, må anses som en fundamental rettighed for den enkelte. Rettigheden er endvidere af væsentlig betydning

for vort samfundssystem, hvorfor også almene hensyn tilsiger beskyttelse deraf.

Den omstændighed, at den eller de personer, som indgrebet rammer, ikke direkte mærker noget dertil, gør ikke indgrebet mindre betænkeligt. Tværtimod øger indgrebets karakter af en hemmelig foranstaltning behovet for at sætte snævre grænser for dets anvendelse. Det er også vanskeligt for offentligheden at skaffe sig overblik over, i hvilket omfang indgrebet faktisk benyttes.

På den anden side ser man i det moderne samfund en kraftig stigning i kriminaliteten og fremkomst af nye kriminalitetsformer, herunder narkotikakriminalitet, der er kendetegnet ved, at sædvanlige efterforskningsmetoder ikke rækker til. Dette skyldes bl.a., at der sjældent indløber anmeldelser om disse lovovertrædelser, hvis "ofre" (narkomanerne og underforhandlerne) ikke er interesseret i opdagelse. Også omfanget af relevante oplysninger fra vidner er meget begrænset. Der er derfor behov for at udnytte andre muligheder i efterforskningen.

I praksis har det vist sig, at telefonaflytning og lignende indgreb ofte er særdeles effektive til at afsløre narkotikakriminalitet. Nedenfor i bilag 6 (side 259) bringes referater af nogle narkotikasager, der er blevet opklaret på grund af indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Ligesom ved andre straffeprocessuelle tvangsindgreb må man, når de nærmere regler og betingelser for indgreb i meddelelseshemmeligheden skal fastlægges, foretage en afvejning mellem på den ene side den ulempe eller skade, som indgrebet er forbundet med for samfundet og for den enkelte, som indgrebet rammer, og på den anden side den betydning, indgrebet har som middel til opklaring og bekæmpelse af kriminalitet, samt kriminalitetens art og grovhed. Som et resultat af denne afvejning må man fastlægge det balancepunkt, der angiver under hvilke betingelser og på hvilke måder, indgrebene må foretages.

Ved indgreb i meddelelshemmeligheden krænkes den personlige fred, som normalt er beskyttet af straffelovens § 263, nr. 1 og 3. Strafferammen i denne bestemmelse er bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder. Denne strafferamme er relativt lav sammenlignet med nogle af de straffebestemmelser, som har betydning ved andre straffeprocessuelle tvangsindgreb, f.eks. anholdelse (§ 261: fængsel indtil 4 år, under formildende omstændigheder hæfte), eller udtagelse af blodprøve (§ 244, stk. 4: fængsel indtil 2 år). Ved andre straffeprocessuelle tvangsindgreb er der derimod spørgsmål om at krænke straffebestemmelser, hvis strafferammer er lavere eller svarer til § 263. Dette gælder således beslaglæggelse (§ 293, stk. 2: bøde eller hæfte, under skærpende omstændigheder fængsel indtil 6 måneder) og ransagning (§ 263, nr. 2: bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder).

Man kan næppe udlede nogen entydig sammenhæng mellem graden af de betingelser, der bør stilles for at legitimere et tvangsindgreb, og strafferammen i den straffebestemmelse, som krænkes ved indgrebet. Også andre forhold har betydning, når man skal vurdere ulemperne og skaderne ved indgrebet. Dette gælder således indgrebets typiske tidsmæssige udstrækning, hvor dybt det kan siges at trænge ind i nogens integritet, og hvorvidt indgrebet foregår hemmeligt eller åbenlyst.

En væsentlig vanskelighed ved fastlæggelsen af det nævnte balancepunkt, der afgør, om et indgreb bør tillades eller ej, beror på, at de tekniske muligheder for foretagelse af telefonaflytning og anden aflytning er hastigt stigende, samtidig med at omkostningerne og besværet med indgrebene og ved sortering og lagring af de informationer, som indgrebene kan give, er faldende. Der vil derfor hos politiet, hvis opgave det jo er at efterforske og retsforfølge forbrydelser, være en voksende tilskyndelse til i alle sager, hvor indgreb i meddelelshemmeligheden kan være af nogen praktisk nytte for efterforskningen, at tage disse indgreb i anvendelse. De statistiske oplysninger ovenfor side 45 ff viser en stigende anvendelse i de senere år af indgreb i meddelelshemmeligheden. Udvalget kan ikke afgøre, om denne stigning alene kan forklares med ud-

viklingen i kriminalitetens omfang og art, men det kan ikke udelukkes, at også forbedret teknologi på visse områder kan have haft indflydelse herpå.

Opgaven ved reglernes udformning må derfor bestå i på den ene side ikke urimeligt at beskære politiets mulighed for at opklare og dermed bekæmpe alvorlig kriminalitet, herunder narkotikakriminalitet, men på den anden side at stille sådanne begrænsninger op for anvendelsen af indgrebene, at de hastigt voksende tekniske muligheder ikke fører til en overhåndtagende offentlig aflytning af borgerne.

2.6.2. Nærmere beskrivelse af de enkelte indgreb .

I den gældende retsplejelov er indgreb i meddelelseshemmeligheden opdelt i fem grupper:

1) telefonaflytning (jfr. § 787), 2) anden aflytning - undertiden betegnet som rumaflytning (jfr. § 789), 3) oplysning om hvilke telefoner, der har været sat i forbindelse med hinanden - i denne betænkning betegnet teleoplysning (jfr. § 788), 4) brevåbning (jfr. § 786) og 5) brevstandsning (jfr. til dels § 792).

Udvalget foreslår, at man ved en lovrevision bygger videre på denne traditionelle opdeling, dog således at der foretages en vis ændring af indholdet af indgrebene teleoplysning og brevåbning .

Den skitserede opdeling i forskellige grupper af indgreb er begrundet i praktiske hensyn, idet der ved reglernes nærmere udformning i et vist omfang er behov for at give forskellige regler for de forskellige grupper af indgreb. Opdelingen er kun i mindre grad baseret på principielle og teoretiske overvejelser. For så vidt angår telefonaflytning, anden aflytning og brevåbning kan det med den moderne teknik være vanskeligt at drage en skarp grænse mellem de forskellige former for kommunikation, som indgrebene rammer. Udvalget har derfor tilstræbt, at reglerne om disse indgreb i videst muligt omfang - og navn-

lig med hensyn til betingelserne for indgrebenes iværksættelse - udformes ensartet.

Om alle de nævnte grupper af indgreb gælder, at de retter sig imod meddelelser, der er undervejs i en kommunikationslinie. Indgreb, der gennemføres inden kommunikationens påbegyndelse eller efter dens afslutning, bør bedømmes efter reglerne om ransagning og beslaglæggelse. Dette vil f.eks. gælde et brev eller anden forsendelse inden afsendelsen eller efter fremkomsten til adressaten, eller en båndoptagelse af en stedfunden samtale (eller et notat om samtalen), fundet hos en deltager. Det vil også gælde en kassette, som politiet ved en husundersøgelse finder i en automatisk telefonsvarer, og hvorpå personer, der har ringet til den pågældende telefon, har indtalt meddelelser, ligesom det vil gælde en telexstrimmel, som politiet finder siddende i en telexmaskine om morgenen, og hvorpå der til indehaveren af telexmaskinen i nattens løb er udskrevet meddelelser fra andre telexbrugere. Breve, der på posthuset er lagt i modtagerens postboks, men endnu ikke er afhentet af denne, er formentlig omfattet af reglerne om brevåbning, såfremt politiet ønsker med postvæsenets hjælp - og uden at modtageren gøres bekendt med indgrebet - at læse brevene. Hvis politiet derimod - f.eks. ved hjælp af en i bevaring taget boks-nøgle - kan låse sig ind i postboksen, er man uden for reglerne om brevåbning, og politiet kan gå frem efter reglerne om beslaglæggelse. Virkningen af, at indgrebet bedømmes efter reglerne om ransagning og beslaglæggelse, er dels at betingelserne for indgrebets foretagelse er anderledes (og lempeligere), dels at indgrebet ikke kan gennemføres hemmeligt.

I forbindelse med opdelingen af indgrebene i ovennævnte 5 grupper har udvalget overvejet en 6. situation: politiets aflytning af radiokommunikation. Som omtalt nedenfor side 67 anser udvalget ikke denne aflytning for at udgøre noget straffeprocessuelt tvangsindgreb. Dette nødvendiggør imidlertid en grænsedragning mellem telefonaflytning og aflytning af radiokommunikation, jfr. nedenfor side 58.

2.6.2.1. Telefonaflytning.

Ved telefonaflytning forstås udvalget politiets hemmelige aflytning af samtaler og lignende kommunikation, der føres over det offentlige telefonnet. I almindelighed er sådan aflytning kriminaliseret i straffelovens § 263, nr. 3, men under nærmere i retsplejeloven angivne betingelser er politiets aflytning som led i efterforskningen af lovovertrædelser lovlig.

Straffelovens § 263, nr. 3, taler om den, der "aflytter eller optager . . .". Udvalget har i den forslåede regel i retsplejeloven (lovudkastets § 780, stk. 1, nr. 1) kun fundet det påkrævet at anføre, at politiet kan "aflytte" telefonsamtaler. Denne formulering, der svarer til den gældende retsplejelovs § 787, tilsigter imidlertid også at omfatte den situation, som sædvanligvis forekommer, hvor politiet på den pågældende telefonledning lader indkoble et apparat, der optager samtalerne, således at politiet efterfølgende kan foretage aflytning heraf. Denne "tidsforskudte aflytning" er altså også omfattet af den foreslåede regel, der i det hele er tænkt at skulle modsvare straffelovens § 263, nr. 3.

Ordet "hemmeligt" i straffelovens § 263, nr. 3, er ikke gentaget i lovudkastets § 780. Telefonaflytning efter denne bestemmelse forudsættes dog altid foretaget på en sådan måde, at samtalens parter ikke gøres bekendt med aflytningen. Politiets "medhør" i en telefonsamtale eller optagelse af en telefonsamtale med samtykke fra en af parterne i samtalen falder uden for straffelovens § 263, nr. 3, og er heller ikke telefonaflytning i den forstand, dette begreb opfattes i retsplejeloven og i udvalgets lovudkast.

Som omtalt nedenfor i bilag 3 (side 248) er der i de senere år foregået en rivende udvikling på telekommunikationsområdet. Nye systemer er kommet til: telex, telefax, postfax, teledata, videomøder, datamatmøder etc. Endvidere transporteres mange almindelige telefonsamtaler ikke mere via ledninger, men via radiokæder. Det må formodes, at denne tekniske udvikling vil

accelerere i fremtiden. Udviklingen gør det vanskeligt at foretage en afgrænsning mellem de traditionelle kommunikationsformer: brevveksling, telefonsamtale, radiokommunikation og direkte samtale.

I udvalgets lovudkast sidestilles "anden tilsvarende telekommunikation" med telefonsamtaler. Herved fastslås, at al fjernkommunikation af information (med undtagelse af radiokommunikation, jfr. afsnit 2.6.2.6.), der befordres ved hjælp af elektroniske bølger eller lignende overførelsesmedier, således at meddelelsen er fremme hos modtageren praktisk taget samtidig med afsendelsen, ligestilles med telefonsamtaler.

Dette gælder således de i dag kendte systemer: telex, telefax og videomøder. Den omstændighed, at kommunikationen sker med en datamat som den ene "samtalepart", gør efter udkastet ingen forskel. Teledatatransporter og kommunikation i forbindelse med datamatmøder må derfor også sidestilles med telefonsamtaler. Et indgreb, hvorved politiet ikke blot lytter til eller optager informationsstrømmen mellem en datamat og en bruger, men direkte kobler sig ind i datamaten og tapper de i den oplagrede oplysninger, kan derimod ikke anses for et indgreb i meddelelshemmeligheden, men må ligestilles med en ransagning. For så vidt angår postfax, hvor kun en del af kommunikationstransporten sker ved hjælp af elektronik, medens den endelige udbringning sker som ved et brev, kan formentlig reglerne om brevåbning finde anvendelse. Det samme må gælde telegrammer.

Udvalgets ovennævnte afgrænsning mellem telefonkommunikation og brevkommunikation afviger i et vist omfang fra den ved fortolkningen af straffelovens § 263 traditionelt anlagte, jfr. Greve, Unmack Larsen og Lindgaard, Straffeloven, Specielle del, 3. udgave side 292, der ligestiller telex og datatransmission med brevkommunikation. Ved den af udvalget foretrukne afgrænsning får lovudkastets regler om teleoplysning (§ 780, stk. 1, nr. 3), om brevstandsning (§ 780, stk. 1, nr. 5), om forsvarerens og den beskikkede advokats adgang til at overvære åbning af breve (§ 786), og om til hvem meddelelse om et foretaget indgreb skal gives (§ 787, stk. 2) et mere naturligt anvendelsesområde. Med hensyn til selve betingelserne for at iværksætte indgrebene samt kompetence- og formreglerne er grænsedrag-

ningen uden betydning, idet disse regler foreslås udformet ensartet for telefonaflytning og brevåbning.

I nogle tilfælde indskydes elektronisk transport (og forstærkning) af meddelelser som en bistand for den direkte samtale mellem mennesker. Dette gælder f.eks. mikrofonanlæg kombineret med højttalere/hovedtelefoner under større møder. Denne elektroniske transport bør næppe sidestilles med telefonsamtaler, men kommunikationen bør betragtes som en direkte samtale under et møde. Indkobling af et lytte- eller optageapparat i et sådant anlæg bør derfor ske efter reglerne om "anden aflytning". Det samme må gælde interne samtaleanlæg, hvis funktion er at spare brugerne for at gå hen i et andet lokale for at tale med den, de ønsker kommunikation med, eller at råbe så højt, at det kan høres i naboværelset. Betydningen af, at et indgreb anses som "anden aflytning" i stedet for telefonaflytning, vil efter udvalgets lovudkast, hvorefter reglerne er udformet ensartet for de to indgreb, udelukkende være, at tilladelsen til at foretage indgrebet samtidig bemyndiger politiet til selv at anbringe vedkommende lytteanordning, jfr. nedenfor side 60.

Som nævnt befordres mange telefonsamtaler, der foretages i tilknytning til det offentlige telefonnet, efterhånden helt eller delvis via radioanlæg. Dette gælder f.eks. telefonsamtaler fra skibe eller fra andre mobile telefoner. Det gælder imidlertid også i vidt omfang telefonsamtaler mellem stationære (almindelige) telefoner. I det omfang telefonsamtalen føres trådløst fra skibe eller fra mobile telefoner, må de samtalende forudsæ muligheden af, at uvedkommende kommer til at aflytte samtalerne. Dette gælder derimod ikke samtaler mellem almindelige stationære telefoner, selvom de på en del af strækningen - uden at abonnenterne har kunnet erkende det - er befordret via radio. For at gøre reglernes anvendelsesområde så enkelt som mulig foreslår udvalget imidlertid begrebet telefonaflytning afgrænset således, at det omfatter alle indgreb i det offentlige telefonnet - herunder den del af nettet, der betjener sig af radio-, mens den radiokommunikation, der ikke har forbindelse med telefonnettet, holdes uden for reglerne.

Se iøvrigt om politiets aflytning af radiokommunikation nedenfor side 68.

Ved de anførte bemærkninger har udvalget søgt at give en vejledning med henblik på afgrænsningen i praksis mellem telekommunikation og andre kommunikationsformer. Præcise og endegyldige retningslinier for afgrænsningen kan ikke gives. Der må i hvert enkelt tilfælde - også med hensyn til fremtidige nye kommunikationsformer - foretages en samlet vurdering af, under hvilke af de givne regelsæt det er rimeligst at henføre den pågældende kommunikation. Generelt, kan det kun siges, at retsplejelovens regler om indgreb i meddelelshemmeligheden i store træk er tilsigtet udformet som et spejlbillede af straffelovens § 263 om beskyttelse af den personlige fred, således at den fortolkning, der anlægges af denne regel, vil smitte af på fortolkningen af retsplejelovens regler om indgreb i meddelelshemmeligheden.

Om den praktiske gennemførelse af telefonaflytning bemærkes, at indgrebet såvel efter de gældende regler som efter udvalgets lovudkast rettes mod alle telefonsamtaler, der inden for en bestemt periode føres fra en nærmere angivet telefon, som politiet har en særlig mistanke om vil blive benyttet i forbindelse med en forbrydelse. Herved rammer indgrebet også alle de personer, der - uden at have nogen forbindelse med forbrydelsen - tilfældigvis ringer op til eller fra den pågældende telefon. At indgrebet på denne måde rammer en række helt udenforstående personer, er uundgåeligt, da en snævrere afgrænsning af det tilladelige "lytteområde" end de samtaler, der føres over en bestemt telefon, ikke lader sig drage.

2.6.2.2. Anden aflytning.

Ved anden aflytning i retsplejelovens og lovudkastets forstand forstår man, at politiet hemmeligt ved hjælp af et apparat aflytter samtaler, der ikke er telefonsamtaler i den ovenfor beskrevne forstand eller radiokommunikation, eller aflytter udtalelser, der ikke er led i samtaler, og som eventuelt

fremsættes i enrum. Indgrebet kaldes undertiden rumaflytning. Lovudkastets begreb "anden aflytning" er - selvom formuleringen ikke ganske følger straffelovens regel - søgt udformet som et spejlbillede af straffelovens § 263, nr. 3.

Selvom lovudkastets § 780, stk. 1, nr. 2, kun taler om, at politiet kan "aflytte", tænkes bestemmelsen anvendt også på de tilfælde, hvor politiet foretager optagelse af en samtale for senere at kunne aflytte den, jfr. foran side 56 om det tilsvarende spørgsmål ved telefonaflytning.

Også anden aflytning forudsættes - ligesom telefonaflytning - foretaget hemmeligt i forhold til samtalens parter. Hvis politiet efter aftale med en mødedeltager lader denne foretage optagelse af, hvad der sker på mødet, er man uden for området for straffelovens § 263, nr. 3, og foranstaltningen vil ikke være et indgreb i meddelelshemmeligheden og ikke kræve opfyldelse af reglerne herfor. Den gældende regel i retsplejelovens § 751, stk. 3, der forbyder optagelse af forklaringer til politirapport uden den afhørtes viden, må i denne forbindelse betragtes som en specialregel.

Aflytning af samtaler uden anvendelse af apparat, f.eks. samtaler der på offentligt sted kan høres af de omkringstående, falder uden for straffelovens § 263, nr. 3. Sådant aflytning falder derfor også uden for retsplejelovens og lovudkastets regler om "anden aflytning". Båndoptagelse af sådanne samtaler til støtte for den lyttendes hukommelse falder formentlig også udenfor reglerne.

Tilladelse til "anden aflytning" må efter udvalgets opfattelse indebære, at politiet i fornødent omfang kan skaffe sig adgang til de pågældende lokaler m.v. med henblik på anbringelse af aflytningsudstyr.

Med hensyn til afgrænsningen mellem "anden aflytning" og telefonaflytning henvises til bemærkningerne ovenfor s. 58.

Anden aflytning har hidtil kun været anvendt, i beskedent om-

fang på grund af de tekniske vanskeligheder og store ressourcerforbrug, det er forbundet med, jfr. de statistiske oplysninger ovenfor side 45. I å seneste år - og denne udvikling må antages at ville blive forstærket i fremtiden - er de tekniske muligheder for at foretage anden aflytning imidlertid blevet væsentligt forbedret.

2.6.2.3. Teleoplysning.

Ved teleoplysning forstår udvalget, at politiet hemmeligt skaffer sig oplysning om, hvilke telefoner eller tilsvarende kommunikationsapparater (f.eks. telex- eller telefaxapparater) der i et bestemt tidsrum har været sat i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat. Ved indgrebet får politiet altså ikke kendskab til kommunikationens indhold, men kun til dens eksistens. Indgrebet kan derfor siges at rumme en mindre grad af integritetskrænkelse end de øvrige indgreb. I praksis bruges indgrebet hovedsageligt for at spore personer, der foretager truende, injurierende eller på anden måde generende telefonopkald til en anden person (offeret), med henblik på at retsforfølge den generende person, eventuelt blot ved at meddele en advarsel i medfør af straffelovens § 265.

Efter retspraksis (U.1981.848.H) vedrørende den gældende retsplejelovs § 788 kan teleoplysning tilvejebringes såvel med hensyn til de telefoner, der bliver sat i forbindelse med offerets (anmelderens) **telefon**, som med hensyn til de telefoner, der bliver sat i forbindelse med den mistænkte telefon. I det førstnævnte tilfælde foregår sporingen med anmelderens samtykke eller ligefrem efter hans anmodning.

Ifølge den gældende retsplejelovs § 788 må også et arrangement, hvorved der med anmelderens samtykker skaffes oplysning om hvilke telefoner, der har været sat i forbindelse med anmelderens telefon, kun foretages, når lovens betingelser er opfyldt. Et sådant arrangement falder imidlertid efter udvalgets opfattelse uden for begrebet straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Meddelelse af oplysning om hvilke telefoner, der har været sat

i forbindelse med hinanden, omfattes ikke af straffelovens § 263, nr. 3. Ved § 17 i telefonloven (lov nr. 84 af 11. maj 1897) og ved de af staten meddelte telefonkoncessioner, jfr. lovens § 18, er der derimod pålagt telefonfunktionærerne tavshedspligt over for "alle uvedkommende". Pligten er sanktioneret med straf i straffelovens § 152. En telefonabonnent kan imidlertid ikke betragtes som "uvedkommende" i relation til oplysninger om, hvem der ringer op til hans telefon. Efter udvalgets opfattelse må oplysning herom kunne gives abonnenten, uden at nogen hemmeligholdelsespligt herved overtrædes. Der er efter udvalgets opfattelse endvidere ikke en sådan beskyttelsesværdig interesse i hemmeligholdelse hos personer, der kalder et telefonnummer, at udlevering af oplysningerne til politiet med samtykke fra indehaveren af denne telefon bør undergives særlige betingelser i retsplejeloven. Udvalget har korresponderet med De Samvirkende Telefonselskaber herom, jfr. betænkningens bilag 4 og 5, se side 255 og 257. I udvalgets lovudkast er meddelelse af de nævnte oplysninger derfor blevet gjort frit. Det er dog i lovudkastets § 786, stk. 2, fastsat, at en egentlig pligt for telefonvirksomheden til at meddele disse oplysninger forudsætter, at retten efter begæring af politiet har truffet bestemmelse herom. Det er ved udformningen af denne regel og ved dens placering i retsplejelovens afsnit om strafferetsplejen forudsat, at retten kun meddeler pålæg til en telefonvirksomhed, hvor dette skønnes påkrævet som led i efterforskningen af en lovovertrædelse eller med henblik på at meddele advarsel i medfør af straffelovens § 265.

Tilbage bliver de tilfælde, hvor politiet skaffer sig oplysning om, hvilke telefoner (eller tilsvarende kommunikationsapparater) der sættes eller har været sat i forbindelse med en bestemt telefon, uden at indehaveren af denne telefon har meddelt tilladelse dertil. Telefonvæsenets meddelelse af oplysning herom ville - uden hjemmel i retsplejeloven til dette indgreb - udgøre en strafbar overtrædelse af hemmeligholdelsespligten ifølge telefonlovens § 17.

Følgelig er dette indgreb et straffeprocessuelt tvangsindgreb efter udvalgets definition, og indgrebet bør undergives nær-

mere i loven fastsatte betingelser. Indgrebet er hidtil kun anvendt i de relativt få tilfælde, hvor den, der foretager generende telefonopkald, af tekniske eller andre årsager ikke har kunnet spores ved hjælp af en "fastholdeanordning" betjent af offeret, og hvor man har haft konkret mistanke om, hvem der foretager de generende telefonopkald.

Som det fremgår af de statistiske oplysninger foran side 45 er teleoplysning hidtil kun anvendt i beskedent omfang. Det må endvidere antages, at der i det alt overvejende antal tilfælde har foreligget samtykke eller anmodning fra indehaveren af den omhandlede telefon. Dette hænger sammen med, at indgrebet som nævnt næsten udelukkende er blevet brugt for at afsløre folk, der foretager truende og chikanøse telefonopringninger. I det omfang politiet har skaffet sig oplysninger om telefonsamtaler som led i efterforskningen af andre lovovertrædelser, er det hidtil sket i form af telefonaflytninger. Disse er imidlertid ret ressourcekrævende, således at hensynet til ressourcerne sætter naturlige grænser for indgrebets anvendelse. Teleoplysning, d.v.s. oplysning om med hvilke telefonnumre et bestemt telefonapparat har været sat i forbindelse, kan derimod med den moderne teknik, som må forventes taget i brug i fremtiden, gives maskinelt og derfor billigt og uden at kræve ressourcer i form af mandskabstimer. For politiet kunne det i en del sager - herunder også narkotikasager - være af betydning at få oplyst, om bestemte telefoner, til hvis indehavere man har mistanke i et sagskompleks, bliver sat i forbindelse med hinanden. (Se den svenske narkotikakommissions promemoria nr. 5 af september 1983, s. 53 f og s. 65 ff.). Det kan derfor tænkes, at indgrebet teleoplysning - også uden abonnentens samtykke - i fremtiden vil tiltrække sig større opmærksomhed.

2.6.2.4. Brevåbning.

Ved brevåbning forstår udvalget en midlertidig (kortvarig) og hemmelig tilbageholdelse af et brev, en pakke eller en anden forsendelse, der er overgivet til besørgelse ved postvæsenet eller tilsvarende virksomhed, med henblik på åbning af brevet eller forsendelsen, for at de efterforskende myndigheder kan

gøre sig bekendt med indholdet. Indgrebet modsvarer det i straffelovens § 263, nr. 1, omhandlede brud på posthemmeligheden m.v.

Indgrebet vil normalt blive udført hemmeligt, d.v.s. uden at afsender og modtager underrettes. Uanset om underretning undtagelsesvis straks finder sted, således at indgrebet ikke kan betegnes som hemmeligt, må de for brevåbning fastsatte regler iagttages. Breve under forsendelse bør nyde en sådan særlig beskyttelse, at politiet ikke med hjemmel i beslaglæggelsesreglerne kan foretage indgrebet, men kun når betingelserne for brevåbning er opfyldt.

Straffelovens § 263, nr. 1, omfatter kun lukkede forsendelser, men ikke åbne brevkort eller tryksager i åbne kuverter. Såfremt nogen med postvæsenets bistand gør sig bekendt med indholdet af sådanne åbne forsendelser, medens de er i postvæsenets værgе, vil der imidlertid foreligge en overtrædelse af straffelovens § 152, jfr. postlovens (lov nr. 318 af 10. juni 1976) § 12. Derfor må politiets indgreb også over for disse åbne forsendelser anses som et straffeprocessuelt tvangsindgreb. Lovudkastets regler om både brevåbning og brevstandsning må derfor omfatte også åbne forsendelser.

Den gældende regel i retsplejelovens § 786 om brevåbning omfatter efter sin ordlyd kun forsendelser, der befordres med postvæsenet. Lovudkastets § 780, stk. 1, nr. 4, er ikke på samme måde efter sin ordlyd begrænset til forsendelser med postvæsenet. Det er dog klart, at sådanne forsendelser er bestemmelsens hovedsigte. I hvilket omfang bestemmelsen skal kunne anvendes - eventuelt analogt - på forsendelser, der foretages med andre institutioner, f.eks. private pakkepostbureauer, bør efter udvalgets opfattelse overlades til den fremtidige rets-anvendelse under hensyn til udviklingen vedrørende benyttelsen af sådanne befordringsmidler. I det omfang det antages, at reglerne om brevåbning og brevstandsning også skal finde anvendelse på forsendelser med private pakkeservicefirmaer og lignende, hjemler lovudkastets § 786, stk. 1, en pligt for disse firmaer til at medvirke ved indgrebet.

Udbringning af forsendelser med egne ansatte falder uden for indgrebets område. Politiets tilbageholdelse og åbning af forsendelser under sådan udbringning reguleres af beslaglæggelsesreglerne .

Brevåbning omfatter postpakker uanset indholdet, f.eks. også postpakker indeholdende indtalte eller indkodede magnetbånd. Om sondringen mellem brevåbning og telefonaflytning se iøvrigt ovenfor side 57.

Oplysninger om indestående på postgirokonti bør - på samme måde som oplysninger om indestående på bank - og sparekassekonti - tilvejebringes ved hjælp af editionsreglerne, jfr. den gældende retsplejelovs § 785. I retspraksis har man dog anvendt § 786, jfr. U.1961.1088.

Indgrebet kan efter lovudkastet rettes mod enkelte forsendelser m.v. eller mod alle forsendelser til en bestemt person eller adressat inden for den frist, der fastsættes af retten, jfr. lovudkastets § 783, stk. 2.

Efter den gældende retsplejelovs §§ 786 og 791-92 sker den praktiske gennemførelse af indgreb i posthjemmeligheden på den måde, at forsendelserne tilbageholdes af postvæsenet og udleveres til retten, der herefter tager stilling til spørgsmålet om beslaglæggelse eller viderebefordring. I udvalgets lovudkast ændres denne ordning,- således at de forsendelser, om hvilke der er afsagt kendelse om brevåbning, skal tilbageholdes af postvæsenet og udleveres til politiet, der forestår den praktiske gennemførelse af indgrebet ved åbning, fotokopiering og videre-sendelse m.v. Om begrundelsen for ændringen henvises til side 69.

2.6.2.5. Brevstandsning.

Ved brevstandsning forstår udvalget det forhold, at et brev eller en anden forsendelse, der er omfattet af en tilladelse til brevåbning, bliver tilbageholdt, uden at hverken afsender

eller modtager bliver underrettet derom. Ved denne definition fastlægges begrebet i overensstemmelse med de i praksis forekommende omstændigheder, idet behov for brevstandsning uden forudgående kendelse om brevåbning sjældent vil forekomme. Skulle et brev undtagelsesvis på grund af helt tilfældige omstændigheder være kommet i politiets besiddelse,, f.eks. en forsendelse til en tidligere arrestant, må spørgsmålet om åbning og eventuel tilbageholdelse herefter afgøres efter reglerne om beslaglæggelse. Det bemærkes herved, at udvalget senere vil gennemgå beslaglæggelsesreglerne og herunder tage stilling til, hvorvidt der bør gives adgang til beslaglæggelse uden underretning til den, der har rådighed over genstanden.

Brevstandsning minder om beslaglæggelse, men adskiller sig derfra, ved at brevstandsning - ligesom de øvrige i dette kapitel omhandlede indgreb - foretages hemmeligt, d.v.s. uden at parterne i den kommunikation, hvori der gribes ind, gøres bekendt med indgrebet. Til gengæld kan brevstandsning efter udvalgets lovudkast kun finde sted, når de særlige - og i forhold til betingelserne for beslaglæggelse strengere - betingelser er opfyldt, ligesom der ved brevstandsning skal sættes en frist for indgrebets varighed.

Brevstandsning kan kun iværksættes med hensyn til forsendelser af en sådan art, at det er fysisk muligt at tilbageholde dem. En tilsvarende standsning kan ikke foretages med hensyn til telefonsamtaler eller anden kommunikation, der er båret af elektroniske medier, således at modtageren opfanger afsenderens meddelelse praktisk taget samtidig med afsendelsen. Derimod kan telefonsamtaler og lignende kommunikation afbrydes, således at fremtidig udveksling af meddelelser forhindres. Dette kan tænkes at være et nødvendigt politimæssigt skridt ved større terroristaktioner, gidseltagningsdramaer og lignende, men kan ikke betragtes som et indgreb i meddelelshemmeligheden. Om afgrænsningen mellem telefonaflytning og brevåbning (og dermed brevstandsning) henvises til side 57.

2.6.2.6. Afl y t n i n g a f _ r a d i o k o m m u n i k a t i o n .

Anvendelsen af radiosignaler til transport af information er som bekendt efterhånden meget omfattende. Anvendelsen kan bestå i radiofoni (radiospredning), d.v.s. rundspredning af signaler på frekvenser, hvortil alle kan lytte uden særlig tilladelse, såsom radio- og TV-udsendelser. Radiobølger benyttes imidlertid også til transport af information fra en afsender til en modtager, uden at denne kommunikation ønskes opfanget af andre. Dette er således tilfældet med forskellige former for radiokommunikation, jfr. nærmere herom bilag 3, side 248. I praksis kan uvedkommende dog ret let aflytte sådan radiokommunikation.

Aflytning af disse radiosamtaler antages ikke at være omfattet af straffelovens § 263, jfr. Greve, Unmack Larsen og Lindegaard, Straffeloven, Speciel del, 3. udg. s. 292. Derimod vil aflytning af andres radiokommunikation uden tilladelse og videregivelse af herved modtagne oplysninger efter omstændighederne kunne være strafbar efter reglerne i radiokommunikationsloven, jfr. nedenfor.

Loven om radiokommunikation (lovbebg. nr. 210 af 6. april 1976) bestemmer, at oprettelse og drift af anlæg for radiokommunikation - bortset fra anlæg til modtagning af radiospredning - kræver tilladelse af ministeren for offentlige arbejder. Det er altså en forudsætning for at kunne aflytte (og sende) radiokommunikation, at man har et anlæg, der kan bruges hertil, hvilket kræver en særlig tilladelse. I tilladelser og i de bekendtgørelser, der regulerer anvendelsen af de forskellige typer af anlæg (bekg. nr. 606 af 23. november 1982 om landmobile radiotjenester m.v., bekg. nr. 53 af 15. februar 1971 om amatørradiostationer, bekg. nr. 213 af 30. maj 1975 om privatradioanlæg, bekg. nr. 49 af 7. februar 1984 om radiostationer i skibe og luftfartøjer og bekg. nr. 521 af 10. oktober 1974 om foranstaltninger til imødegåelse af ulovlig benyttelse af radioanlæg) er fastsat nærmere bestemmelser, der tilsigter at forhindre, at brugere af sådanne anlæg aflytter

urvedkommende samtaler. Hvis en bruger alligevel kommer til at opfange en sådan samtale, har han tavshedspligt, jfr. f.eks. bekg. nr. 606 af 23. november 1982 § 7: "Såfremt der modtages anden korrespondance end den, en station har tilladelse til, må den ikke gengives, meddeles til trediemand eller benyttes til nogetsomhelst formål. Dens eksistens må end ikke røbes." Se også bekg. nr. 53 af 15. februar 1971 § 9, stk. 2: "Indehaveren af en amatørradiostation skal iagttage tavshed med hensyn til anden korrespondance, der tilfældigt modtages". (Samtaler med almindelige walkie-talkies på de frekvenser, der frit kan aflyttes af andre, er dog ikke beskyttede).

Oprettelse og drift af et radioanlæg uden den foreskrevne tilladelse eller i strid med de i loven og bekendtgørelserne indeholdte bestemmelser eller de i en tilladelse indeholdte vilkår, herunder overtrædelse af tavshedspligten, er strafbar, jfr. radiokommunikationslovens § 7 og f.eks. bekg. nr. 606 af 23. november 1982 § 16, stk. 2. Derimod er lovgivningen ikke til hinder for, at der meddeles politiet tilladelse til oprettelse og drift af radioanlæg til aflytning af andres radiokorrespondance.

På denne baggrund mener udvalget ikke, at politiets aflytning af radiokorrespondance kan anses som et straffeprocessuelt tvangsindgreb, ligesom udvalget ikke finder anledning til at foreslå en regulering af denne aflytning.

Udvalget finder endvidere, at spørgsmålet om, hvilke vilkår der bør være knyttet til en sådan tilladelse til politiet, og under hvilke betingelser tilladelse kan gives, bør henskydes til nærmere overvejelse mellem de respektive administrative myndigheder.

Om afgrænsningen mellem radiokommunikation og den telekommunikation, der er omfattet af reglerne om telefonaflytning, henvises til bemærkningerne side 58.

2.6.3. Kompetence og "periculum in mora".

For nogle af de ovenfor beskrevne indgreb i meddelelshemmeligheden er kompetencespørgsmålet løst allerede i grundloven. Ifølge § 72 må "undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden", hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse."

I de gældende regler i retsplejeloven er kompetencen til at træffe bestemmelse om alle indgreb i meddelelshemmeligheden henlagt til retten. Denne kompetenceordning bør efter udvalgets opfattelse opretholdes. Også ved teleoplysning bør man - uagtet dette indgreb rummer en mindre grad af integritetskrænkelse end de øvrige indgreb - kræve retskendelse. Der henvises herved til bemærkningerne ovenfor side 61.

Den praktiske gennemførelse af indgrebene, efter at rettens kendelse er afsagt, foreslår udvalget i alle tilfælde henlagt til politiets foranstaltning og ansvar i overensstemmelse med den ved lov nr. 243 af 8. juni 1978 om ændring af retsplejeloven gennemførte opgavefordeling mellem politiet og retten, jfr. betænkning nr. 622/1971, side 13. Til telefonaflytning og teleoplysning vil telefonselskabernes medvirken dog være nødvendig, jfr. nedenfor side 124, ligesom postvæsenets medvirken vil være nødvendig til tilbageholdelse af de forsendelser, der skal gøres til genstand for brevåbning.

Udvalgets forslag medfører, at selve den fysiske brevåbning kan gennemføres af politiet uden rettens medvirken. Den i dag gældende regel i retsplejelovens §§ 786, stk. 1, og 791, hvorefter de af postvæsenet tilbageholdte breve skal udleveres til retten, der iværksætter selve åbningen, er uden væsentlig værdi som retsgaranti for borgerne. Ofte indskrænker dommerens medvirken ved åbningen - der jo skal foregå på en sådan måde, at brevet kan lukkes igen og videresendes - sig til passivt at se til, medens politiets teknikere foretager åbningen, hvorefter brevet i de ikke sjældne tilfælde, hvor det er skrevet

på et af dommeren ukendt fremmed sprog, må overlades politiet til oversættelse. Den af udvalget foreslåede regel, hvorved det overlades politiet at åbne al den post, der er omfattet af en kendelse om brevåbning, er endvidere i overensstemmelse med reglerne om telefonaflytning og anden aflytning, hvor grænserne for den tilladte aflytning trækkes i kendelsen, hvorefter det overlades til politiet at udnytte kendelsen ved aflytning inden for disse grænser. Man må dog i praksis regne med, at kun enkelte forsendelser vil have politiets interesse, og at kun disse vil blive åbnet. Endelig henledes opmærksomheden på, at udvalget nedenfor side 87 foreslår indførelse af en regel om, at sigtedes forsvarer eller en særlig beskikket advokat skal have lejlighed til at overvære selve brevåbningen. Denne kontrol er formentlig mere hensigtsmæssig end rettens.

I alle tilfælde, hvor kompetencen til at træffe bestemmelse om et straffeprocessuelt tvangsindgreb er henlagt til retten, opstår spørgsmålet, om man kan og bør give politiet en foreløbig kompetence til at påbegynde indgrebet i tilfælde, hvor behovet herfor pludselig opstår, og hvor øjemedet ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes (eller som det sædvanligvis udtrykkes i juridisk sprogbrug, hvis der foreligger "periculum in mora").

I de gældende regler om brevåbning, telefonaflytning og teleoplysning er der givet politiet en midlertidig kompetence, når der foreligger "periculum in mora". Reglerne herom er udformet forskelligt ved de tre indgreb.

Ved brevåbning, jfr. § 786, stk. 2, kan politiet "i påtrængende tilfælde" pålægge postvæsenet at tilbageholde forsendelser, indtil rettens afgørelse foreligger, dog højst i tre dage.

Ved telefonaflytning, jfr. § 787, stk. 2 og 3, er politiets foreløbige kompetence, når der foreligger "periculum in mora", stærkt begrænset. Politiet kan kun iværksætte indgrebet, når mistanken angår visse særligt alvorlige overtrædelser af straffelovens kapitler 12 og 13 om forbrydelser mod statens selv-

stændighed og sikkerhed og mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v., eller når mistanken iøvrigt "medfører fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier". Endvidere skal meddelelse om aflytningen indgives til retten samtidig med aflytningens påbegyndelse, og aflytningen må ikke udstrækkes udover 24 timer, medmindre rettens godkendelse foreligger.

Ved teleoplysning, jfr. § 788, stk. 2, er politiets foreløbige kompetence alene begrænset af, at der skal foreligge "påtrængende tilfælde", men der skal ligesom ved telefonaflytning ske underretning til retten senest ved indgrebets iværksættelse, og det må ikke udstrækkes udover 24 timer uden rettens godkendelse.

For så vidt angår anden aflytning, jfr. § 789, hjemler de gældende regler, der blev indsat ved lov nr. 89 af 29. marts 1972, ikke politiet nogen foreløbig kompetence.

Heller ikke med hensyn til standsning af breve har politiet nogen adgang til foreløbig at iværksætte indgrebet (bortset fra det ovenfor ved brevåbning nævnte pålæg til postvæsenet om at tilbageholde en forsendelse i indtil 3 dage). Selve systemet i den gældende retsplejelovs §§ 786 og 792, hvorefter de af postvæsenet tilbageholdte brev overgives til retten, der tager stilling til spørgsmålet om åbning og beslaglæggelse eller eventuelt viderebefordring, medfører, at en "periculum in mora" - regel har været uden interesse ved brevstandsning.

Efter udvalgets opfattelse kan der ved alle indgreb i meddelelseshemmeligheden opstå situationer,, hvor politiet kan have behov for straks at iværksætte et indgreb uden at skulle afvente retskendelse. Når det sikres, at spørgsmålet om godkendelse af indgrebet hurtigt forelægges retten til afgørelse, og at denne afgørelse træffes under de samme processuelle garantier som en forudgående forelæggelse for retten, synes der ikke at være nogen betænkelighed ved at give politiet en foreløbig kompetence med hensyn til alle indgrebene, når der foreligger "periculum in mora". Bortses fra brevstandsning,

jfr. nedenfor, er der efter udvalgets opfattelse heller ingen grund til at udforme "periculum in mora" - reglerne forskelligt ved de forskellige indgreb. Også retstekniske hensyn tilsiger en forenkling af retsplejeloven på dette punkt.

Derfor foreslår udvalget, at der udformes en fælles "periculum in mora" - regel for alle indgrebene, jfr. lovudkastets § 783, stk. 3. Ifølge den foreslåede regel er betingelserne for indgrebets iværksættelse de samme, hvadenten indgrebet beslattes af retten eller foreløbigt af politiet. Ifølge lovudkastet skal politiet, når indgrebet har været iværksat uden retskendelse, snarest muligt og senest inden 24 timer fra iværksættelsen forelægge sagen for retten til afgørelse. Rettens afgørelse - der ikke er bundet til at skulle foreligge inden udløbet af de 24 timer - skal angå både spørgsmålet, om betingelserne var opfyldt ved indgrebets iværksættelse, og spørgsmålet om indgrebets eventuelle opretholdelse. Det foreslås endelig, at den i dag for telefonaflytning og teleoplysning gældende regel, hvorefter retten afgiver indberetning til justitsministeriet, hvis det ved den efterfølgende kontrol konstateres, at betingelserne for indgrebets foretagelse ikke var til stede, udvides til at gælde for alle indgreb i meddelelshemmeligheden. Herved gives der justitsministeriet mulighed for disciplinær eller anden indgriben. Endvidere sikres det, at oplysning om omfanget af fejlagtig anvendelse af indgrebene samles og er tilgængelig.

For så vidt angår brevstandsning, der jo begrebsmæssigt følger efter en brevåbning, der kræver rettens kendelse, foreslås der i lovudkastets § 790 en særlig "periculum in mora" - regel, hvorefter politiet som hovedregel snarest muligt skal viderebefordre breve og andre forsendelser, der har været tilbageholdt og eventuelt åbne. Hvis politiet ønsker at standse viderebefordringen, skal politiet indgive begæring herom inden 48 timer efter tilbageholdelsens oprindelige iværksættelse. Hvis begæring om brevstandsning ikke indgives til retten, skal brevet altså være videresendt inden 48 timer. Når fristen foreslås sat til dette tidsrum (og ikke 24 timer), skyldes det, at politiet skal kunne nå: 1) at få brevet over-

givet fra postvæsenet, 2) at læse og evt. kopiere det 3) at oversætte det, hvis det er skrevet på fremmed sprog, 4) at tage stilling til om standsning bør finde sted og 5) i benægtende fald at lukke det, så indgrebet ikke kan ses, og derefter videresende det.

2.6.4. Formregler m.v.

2.6.4.1. Retskendelsen og dens form.

De gældende regler i retsplejeloven om indgreb i meddelelshemmeligheden foreskriver, at rettens afgørelse træffes ved kendelse. Dette formkrav bør efter udvalgets opfattelse oprettholdes.

Det følger af retsplejelovens § 218, at kendelser skal begrundes. For så vidt angår kendelser om varetægtsfængsling er begrundelseskravet blevet uddybet ved reglen i § 764, stk. 4, der foreskriver, at retten i kendelsen skal anføre "de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for varetægtsfængsling er opfyldt". Om baggrunden for denne regel henvises til betænkning nr. 728/1974 s. 41 ff. Efter udvalgets opfattelse bør den præcisering af begrundelseskravet, som er udtrykt i § 764, stk. 4, finde anvendelse ved alle kendelser om straffeprocessuelle tvangsindgreb, og udvalget foreslår derfor en tilsvarende regel i lovudkastets § 783, stk. 1.

Samtidig finder udvalget anledning til at understrege det ønskelige i, at retsplejelovens begrundelseskrav overholdes i praksis. De bemærkninger om værdien af korrekte og fyldestgørende begrundelser i kendelserne, som udvalget fremkom med i betænkningen om anholdelse og varetægt, 1974, s. 42, kan udvalget fortsat fuldtud tilslutte sig.

Ved indgreb i meddelelshemmeligheden foreslår udvalget yderligere, at indgrebet bliver specificeret i kendelsen ved angivelse af "de telefonnumre, lokaliteter, adressater eller forsendelser, som indgrebet angår", jfr. lovudkastets § 783,

stk. 1. Herved sikres, at den bemyndigelse, som kendelsen giver politiet, får en præcis afgrænsning. Angivelsen af f.eks. i hvilke lokaliteter en rumaflytning (anden aflytning) må finde sted kan dog godt ske med en vis flexibilitet. Hvis politiet således ønsker at aflytte de samtaler, som en mistænkt narkotikahandler vil føre på et bestemt hotel, må det f.eks. være tilstrækkeligt i kendelsen at bemyndige politiet til aflytning "i det værelse på hotel PP, hvor personen NN vil indlogere sig" uden på forhånd at angive værelsets nummer.

Udvalget foreslår, at der - ligesom retsplejelovens § 766 om varetægtsfængsling - indføres en udtrykkelig regel om omgørelse af kendelser om indgreb i meddelelshemmeligheden, jfr. lovudkastets § 783, stk. 1, sidste punktum.

Omgørelsesadgangen er ikke betinget af, at der foreligger nye oplysninger. Omgørelse kan kun ske med virkning for fremtiden. Den del af et indgreb, som er foretaget i overensstemmelse med en retskendelse, kan ikke gøres uhjemlet ved omgørelse af kendelsen.

Retsmøder med henblik på indgreb i meddelelshemmeligheden vil som altovervejende hovedregel skulle afholdes for lukkede døre af hensyn til sagens oplysning, jfr. retsplejelovens § 29, stk. 4, nr. 2. For at undgå at skulle træffe konkret afgørelse herom i hvert enkelt tilfælde kunne man tænke sig at indføre en generel regel herom. Da tilsvarende synspunkter kunne gøres gældende ved andre efterforskningsmidler, har udvalget dog udskudt spørgsmålet til senere behandling i mere generel sammenhæng.

2.6.4.2. Tidsfrister.

Retsplejelovens regler om telefonaflytning, teleoplysning og anden aflytning (§§ 787-789) bestemmer, at der i kendelsen skal fastsættes et tidsrum, inden for hvilket indgrebet må finde sted. Denne regel foreslår udvalget opretholdt og udvidet til også at gælde for brevåbning og brevstandsning.

For så vidt angår brevåbning har indførelse af en tidsfrist sammenhæng med den omstrukturering af indgrebet, som udvalget foreslår, jfr. foran side 65.

For så vidt angår brevstandsning medfører reglen om tidsfrist, at brevet skal viderebefordres ved fristens udløb. Ønskes en permanent tilbageholdelse af brevet, må reglerne om beslaglæggelse anvendes.

Udvalget har overvejet, om der bør fastsættes en maksimal længde for det tidsrum, som ved en kendelse kan fastsættes for et indgreb. Ved retsplejelovens § 767, stk. 1, er fristen ved kendelser om varetægtsfængsling maksimeret til 4 uger. Udvalget finder det ikke hensigtsmæssigt at fastsætte en maksimal tidsfrist for kendelser om indgreb i meddelelseshemmeligheden. Erfaringen viser, at der ofte kan gå ret lang tid, inden en telefonaflytning eller en kendelse om tilbageholdelse og åbning af bestemte breve giver resultat. En maksimumsfrist kunne derfor næppe fastsættes kortere end 2 måneder. En maksimumsfrist af denne længde kan imidlertid befrygtes at ville blive til en standardfrist, hvilket i en del tilfælde kunne være uheldigt.

Endelig foreslås det i lovudkastet, at fristen skal kunne forlænges, men at dette kun kan ske i form af en ny kendelse.

2.6.4.3. AdvokatbeskikkeIse.

Indgreb i meddelelseshemmeligheden foretages ofte på et tidspunkt, hvor der endnu ikke er klarhed over, hvilken eller hvilke personer der kan mistænkes for den lovovertrædelse, der danner grundlag for sigtelsen. Også i tilfælde, hvor mistanken er knyttet til en eller flere bestemte personer, vil sagen som regel være på et så indledende stadium, at de pågældende endnu ikke er blevet sigtede, og at der ikke er sket forsvarerbeskikkelse. Selv hvis forsvarer er beskikket, kan forsvareren være udelukket fra at deltage i rettens behandling af en begæring om indgreb i meddelelseshemmeligheden, jfr. retsplejelovens § 748, stk. 2, 3. punktum.

Resultatet er, at det i praksis er uhyre sjældent, at rettens behandling af begæringer om indgreb i meddelelseshemmeligheden sker under medvirken af en forsvarer. Dette medfører, at der ikke for retten finder nogen kontradiktorisk forhandling sted, men at sagen bliver forelagt retten alene af anklagemyndigheden. Det medfører også, at appel af rettens afgørelse er udelukket, hvis retten imødekommer politiets begæring, idet der ikke er nogen til at iværksætte en sådan appel.

På denne baggrund har udvalget overvejet, om der - som foreslået i debatten, jfr. foran side 49 ff - bør indføres en form for advokatbeskikkelse for den eller dem, som et indgreb i meddelelseshemmeligheden retter sig imod.

En sådan advokatorordning vil naturligvis være forbundet med visse udgifter. Udvalget er ikke i stand til at sige noget præcist om størrelsen heraf. De i afsnit 2.4. givne statistiske oplysninger viser imidlertid, at den nuværende anvendelse af indgreb i meddelelseshemmeligheden er af så begrænset omfang, at udgifterne til advokatorordningen vil være beskedne og næppe målelige i forbindelse med de samlede udgifter til forsvarer- og advokatbistand i straffesager.

Advokatorordningen kan også betyde en forøgelse af arbejdsbyrden for domstolene og politi/anklagemyndighed, uanset om de beskikkede advokater - ligesom i andre sagstyper, hvor de ikke har mulighed for at forhandle med deres klient, f.eks. hvor advokater er beskikkede for børn i faderskabssager, for bortblevne personer eller for personer, der mangler fornuftens brug - vil udøve deres hverv ved behandlingen af spørgsmål om indgreb i meddelelseshemmeligheden på en sådan realistisk og samfundsmæssigt set rimelig måde, at f.eks. mundtlig forhandling kun bliver begæret i komplicerede sager, og appel kun foretaget i tilfælde, hvor der er reel tvivl om udfaldet.

Udvalgets flertal (Dalgas Rasmussen, Elmer, Ove Hansen, Gammeltoft-Hansen og Kirk-Sørensen) finder dog, at de retsplejemæssige fordele, der er forbundet med advokatbeskikkelse i de om-

handlede sager, er så tungtvejende, at hensynet til udgifterne og ulejligheden ved en advokatordning ikke bør være til hinder for indførelsen heraf.

Udvalgets flertal lægger ved anbefalingen af indførelsen af en advokatordning vægt på, at indgreb i meddelelshemmeligheden er så alvorlige indgreb, at de kun bør tillades efter grundig overvejelse i retten, hvorunder argumenterne både for og imod indgrebets foretagelse er blevet fremhævet.

Flertallet lægger også vægt på, at anvendelsen af indgreb i meddelelshemmeligheden i de senere år har været stærkt stigende, jfr. foran side 48, og at den fremtidige tekniske udvikling, der vil gøre indgrebene både lettere og mindre resourcekrævende end i dag, vil kunne medføre en yderligere stigning. En advokatbeskikkelsesordning må antages allerede i kraft af sin eksistens at ville virke som en faktisk bremse på en udvikling i retning af overhåndtagende aflytninger i kriminalitetsbekæmpelsens interesse.

Hertil kommer, at de omhandlede indgreb foretages hemmeligt og altså uden mulighed for, at de personer, som indgrebene rammer, efter iværksættelsen kan protestere og herunder forelægge deres synspunkter for retten. Herved adskiller sager om indgreb i meddelelshemmeligheden sig fra andre afgørelser inden for strafferetsplejen, hvor retten uden kontradiktorisk behandling tager stilling til en begæring fra politiet, således f.eks. fra afgørelser om anholdelsesbeslutninger i medfør af retsplejelovens § 755, stk. 5, og afgørelser om ransagning, jfr. § 797. Der er derfor særligt behov for advokatbeskikkelse ved indgreb i meddelelshemmeligheden.

Endelig er det for flertallet et afgørende hensyn, at en advokatordning sikrer mulighed for, at byretternes afgørelser kan indbringes for højere instans.

Flertallet er opmærksom på, at der ved inddragelsen af beskikkede advokater som en ny persongruppe ved behandlingen af de omhandlede spørgsmål - der efter sagens natur må ske hemmeligt -

sker en vis forøgelse af risikoen for utilsigtet "udsivning" af oplysninger. Denne risiko vil dog efter flertallets opfattelse i hvert fald i en del af sagerne være af så ringe vægt, at den ikke generelt bør stille sig hindrende i vejen for indførelsen af en advokatordning. Med hensyn til spørgsmålet, i hvilket omfang ulemperne bør medføre, at visse typer af sager unddrages fra advokatordningen, henvises til bemærkningerne nedenfor side 84 ff.

To medlemmer af udvalget (Bækgård og Hjorth) er principielt betænkelige ved en ordning med advokatbeskikkelse og finder, at en eventuel regel herom i hvert fald bør indeholde undtagelser vedrørende visse typer af sager, jfr. nedenfor. Disse medlemmer finder ikke, at der er oplyst sådanne uheldige omstændigheder i forbindelse med den hidtidige praksis ved afgørelse af sager om telefonaflytning, anden aflytning etc., at der er anledning til at indføre et nyt, bekosteligt og besværligt retsinstitut i form af advokatbeskikkelse i disse sager. Den garanti, der efter den gældende ordning ligger i, at indgrebene kræver retskendelse, må være tilstrækkelig til at sikre en lovlig og rimelig anvendelse af indgrebene. Der er ingen grund til at tro, at domstolene ikke foretager en tilstrækkelig grundig og omhyggelig prøvelse af politiets begæringer. Retten virker i mangfoldige andre situationer - både i straffe- og civilprocessen samt ved behandling af skifte-, foged- og tinglysningssager - som et kontrolorgan, der får forelagt en begæring, som den tager stilling til uden nogen egentlig kontradiktorisk forhandling.

Endvidere fremhæver disse medlemmer, at advokaters medvirken i sådanne sager vil kunne medføre en uheldig forsinkelse af sagen og belastning af retssystemet. Som nedenfor anført forudsættes advokaten ikke at måtte sætte sig i forbindelse med den person, det pågældende indgreb skal rette sig imod. For at gardere sig imod eventuel senere kritik fra sin "klient" eller dennes forsvarer, såfremt sagen resulterer i en tiltale, eller såfremt "klienten" i øvrige senere, f.eks. ved den i udvalgets lovudkast § 788 foreskrevne underretning, måtte blive gjort bekendt med indgrebet, vil advokaten kunne føle forpligtelse

til at fremsætte protest og eventuelt at appellere en meddelt tilladelse til et indgreb også i tilfælde, hvor der kun er ringe udsigt til et positivt resultat heraf. I sådanne tilfælde vil der ikke ved advokatens indsats blive skabt en øget retssikkerhed, der står i blot nogenlunde rimeligt forhold til den derved forårsagede forsinkelse af sagen og yderligere belastning af det i forvejen hårdt pressede retssystem.

Hertil kommer, at en ordning med advokatbeskikkelse undertiden vil være særdeles uheldig. Især for så vidt angår telefonaflytning og anden aflytning vil reglen efter mindretallets opfattelse medføre en betænkelig faktisk begrænsning i politiets efterforskningsmuligheder af særdeles alvorlig kriminalitet, specielt narkotikakriminalitet. Ikke blot for de sager, der efterforskes af politiets efterretningstjeneste, men også for narkotikasager er det af afgørende betydning, at politiets efterforsknings skridt kan holdes så hemmelige som muligt. Netop disse kriminalitetsområder er karakteriserede ved, at ingen af de personer, som sidder inde med en konkret viden, i almindelighed er tilbøjelige til at bistå politiet i efterforskningen, snarere tværtimod, Politiet må derfor i de fleste tilfælde basere sig på de oplysninger, som kan skaffes gennem en "aktiv" efterforskning. Samtidig må det fremhæves, at disse lovovertrædelser praktisk taget altid involverer flere personer, og at gerningsmændene arbejder særdeles professionelt. Disse lovovertrædelser finder oftest sted over lange tidsrum, og politiets efterforskning retter sig derfor typisk mod en virksomhed, som stadig foregår. Efterforskningen vil ofte være langvarig og basere sig på en møjsommelig indsamling af oplysninger, hvori aflytning indgår som et enkelt middel blandt flere. I mange tilfælde vil en aflytning ikke umiddelbart føre til en sag, der kan gennemføres til tiltale.

Alle disse momenter gør det nødvendigt at behandle politiets efterforskning med så megen diskretion som overhovedet muligt. Inden for politiets egne rækker gør disse hensyn sig også gældende bl.a. på den måde, at personalet er særlig udvalgt, og at kendskabet til de særlige efterforsknings skridt holdes hos en så snæver personkreds som muligt.

Endvidere må man være opmærksom på, at der på efterretningsområdet og i den mere organiserede narkotikakriminalitet hos lovovertræderne er en interesse i - og kapacitet til - i langt højere grad end på de fleste andre kriminalitetsområder direkte at søge oplysninger om politiets efterforskning bl.a. ved at dyrke personlige kontakter, hvor som helst det er muligt. Enhver mulighed for at lægge politiets arbejde hindringer i vejen vil blive søgt udnyttet til egen fordel.

Efter mindretallets opfattelse vil det i mange sager betyde en klar svækkelse af efterforskningens effektivitet, hvis forslaget om advokatbeskikkelse gennemføres. Ikke alene vil en advokat få kendskab til aflytningens etablering, men han vil også løbende kunne følge resultaterne deraf. Risikoen for, at oplysningerne "siver ud", øges med antallet af personer, der kender hemmeligheden. Selv om man ville se bort fra den risiko, der ligger i de givetvis få illoyale advokater, må det erkendes, at enhver uforvarende kan komme til at røbe fortrolige oplysninger. Muligheden for bagefter at fastslå, hvor en "udsivning" har fundet sted, forringes betydeligt jo flere mulige kilder, der findes, hvilket også inden for politiets egne rækker vil tendere imod en mindre ansvarsbevidst omgang med fortrolige oplysninger. I adskillige tilfælde må man forudse, at politiet må overveje at afstå fra at søge gennemført en i øvrigt rimelig og velbegrundet aflytning på grund af udsivningsrisikoen.

Mindretallet er naturligvis enig i det grundsynspunkt, at retssikkerhedsmæssige hensyn må spille en ganske afgørende rolle ved vurderingen af, hvilke betingelser der skal opstilles for at tillade et indgreb i meddelelshemmeligheden. Imidlertid synes intet væsentligt vundet i den henseende ved forslaget om advokatbeskikkelse, som på den anden side vil modvirke den ønskede styrkelse af indsatsen over for handel med narkotika, jfr. udvalgets kommissorium.

Udvalget har herefter overvejet den principielle udformning af en advokatordning.

Som omtalt nærmere i betænkningens bilag 1, side 232, har der i Sverige i 1975 været fremsat forslag omudgøgning af et antal "gode man", der skulle have adgang til at ytre sig over for retten i sager om telefonaflytning og her varetage interessen hos de personer, hvis integritet ville blive berørt af aflytningen, samt til at appellere rettens kendelse. Fordelen ved en sådan "god man" - ordning fremfor en advokatbeskikkelse skulle være, at antallet af "gode man" skulle kunne gøres stærkt begrænset, således at risikoen for indiskretioner og "udsivning" ville blive minimeret. Forslaget om en "god man" - ordning er ikke gennemført i Sverige.

Udvalget har overvejet indførelsen af en tilsvarende ordning i Danmark, således at der af kredsen af beneficerede advokater antages et mindre antal til at medvirke i sager om indgreb i meddelelshemmeligheden. Udvalget kan imidlertid ikke anbefale en sådan ordning, der er forbundet med vanskeligheder af flere forskellige arter: Der knytter sig fra advokatside principielle betæneligheder til at afgrænse en særlig gruppe af beneficerede advokater, til hvem der kræves en kvalificeret tillid, fra de øvrige. Det bemærkes herved, at den særligt udpegede gruppe af advokater måtte være ret stor for at kunne betjene alle landets byretter. Hertil kommer, at de særlige advokater ville få et indgående kendskab til større sagskomplekser, hvilket i hvert fald i nogle sager ville udgøre en sikkerhedsrisiko. Endelig ville ordningen muligvis ikke i offentlighedens øjne indeholde tilstrækkelige garantier, idet de særlige advokater måske kunne opfattes mere som "gidsler" end som garanter.

Udvalget vil derfor anbefale, at en advokatordning søges gennemført på den måde, at der af hele kredsen af beneficerede advokater ved den pågældende domstol udpeges en advokat for den eller dem, over for hvem indgrebet begæres foretaget. Der skal kun beskikkes én advokat i hver sag, selvom indgrebet vil ramme flere personer. Advokaten skal varetage interesserne ikke blot hos den eller de mistænkte, men også hos indehaverne af de telefoner eller lokaler m.v., der aflyttes, samt hos alle

de personer, der mere eller mindre tilfældigt kommer til at udtale sig igennem en telefon, der aflyttes, eller som på anden måde bliver berørt af indgrebet. I de sjældne tilfælde, hvor en forsvarer for en sigtet medvirker ved behandling af politiets begæring, må den særlige advokat naturligvis overlade til forsvareren at varetage sigtedes interesser.

Med hensyn til den nærmere udformning af advokatordningen foreslår udvalget, at de for beskikkede forsvarere gældende regler i vidt omfang overføres til den ved indgreb i meddelelshemmeligheden beskikkede advokat. Dette gælder således alle reglerne i retsplejelovens kapitel 66, i det omfang de er anvendelige på den beskikkede advokat. Det samme gælder bestemmelsen i § 746, stk. 1, om rettens afgørelse af tvistigheder om forsvarerens beføjelser, herunder om begæringer fra forsvareren om foretagelse af yderligere efterforskningsskridt. Endvidere foreslås bestemmelserne i kapitlerne 91 og 92 om sagsomkostninger og rettergangsbøder overført på den beskikkede advokat.

På nogle punkter foreslås reglerne om den beskikkede advokat derimod udformet på en måde, der afviger fra reglerne om beskikkede forsvarere. Udvalget foreslår således, at bestemmelserne om underretning til advokaten om retsmøder, om advokatens adgang til at overvære disse og til at gøre sig bekendt med politiets materiale i sagen gøres ubetinget, således at undtagelsesreglerne i retsplejelovens §§ 745, stk. 4, 1. led og 748, stk. 2, 2. punktum, om beskikkede forsvarere ikke overføres på den særligt beskikkede advokat. Herved sikres den beskikkede advokat adgang til at gøre sin indflydelse gældende i alle sager, hvor advokatbeskikkelse efter lovudkastets § 784 finder sted.

På den anden side tilsiger indgrebets hemmelige karakter, at man søger at sikre, at de oplysninger om sagen, som den beskikkede advokat modtager, ikke ved en fejltagelse kommer til uvedkommendes kundskab. Derfor foreslår udvalget, at den for beskikkede forsvarere i § 745, stk. 1, 2. punktum, gældende regel modificeres, således at politiet med hensyn til materiale af særlig fortrolig karakter får adgang til at undlade at

udlevere genpart til advokaten.

Hensynet til at sikre hemmeligholdelse af oplysninger i sagen ligger også bag udvalgets forslag om, at det i loven generelt fastsættes, at den beskikkede advokat ikke må videregive de modtagne oplysninger til andre, og at han ikke må sætte sig i forbindelse med den, over for hvem indgrebet er begæret foretaget. Denne regel vil forhindre advokaten i at sætte sig i forbindelse såvel med den eller de mistænkte personer som med indehaveren af den omhandlede telefon eller den, der har rådighed over det omhandlede lokale. Efter den foreslåede regel er det ikke påkrævet i det enkelte tilfælde at give den beskikkede advokat pålæg i medfør af § 745, stk. 4, sidste led.

Diskretionshensyn begrundet også, at udvalget foreslår en bestemmelse om, at den beskikkede advokat ikke kan give møde ved anden advokat eller ved fuldmægtig. Hvis den beskikkede advokat skulle være forhindret i at give møde f.eks. under et retsmøde til behandling af en begæring om forlængelse af indgrebet, vil der eventuelt kunne beskikkes en anden advokat med henblik på dette retsmøde. I så fald må de to advokater naturligvis kunne drøfte sagen indbyrdes.

Som ovenfor nævnt vil der på det tidspunkt, hvor der bliver spørgsmål om indgreb i meddelelshemmeligheden, sjældent være beskikket forsvarer for den eller de mistænkte. Når forsvarerbeskikkelse senere bliver aktuel, vil det ikke sjældent være praktisk at lade den tidligere særligt beskikkede advokat, der kender sagen, varetage hvervet som beskikket forsvarer. Undertiden vil dette imidlertid støde på principielle eller konkrete betænkeligheder, enten fordi de interesser, som den pågældende har varetaget som særligt beskikket advokat, adskiller sig fra de interesser, som forsvareren specielt skal varetage, eller fordi den pågældende som særligt beskikket advokat, for hvem reglerne i retsplejelovens §§ 745, stk. 4, 1. led og 748, stk. 2, 2. punktum, ikke gælder, jfr. ovenfor, er blevet bekendt med oplysninger, som det er betænkeligt, at forsvareren er bekendt med. Derfor foreslår udvalget, at der gives retten adgang til at træffe bestemmelse om, at den beskikkede ad-

vokat ikke senere under sagen kan virke som forsvarer for nogen sigtet. Begæring om, at retten træffer sådan bestemmelse vil kunne fremsættes af anklagemyndigheden.

Er der i forvejen beskikket en forsvarer for den sigtede, vil den pågældende ikke kunne beskikkes som advokat i medfør af lovudkastets § 784.

Endelig har udvalget drøftet, om advokatordningen bør gennemføres undtagelsesfrit i alle sager, hvor der foretages indgreb i meddelelshemmeligheden, eller om der er anledning til at gøre undtagelser.

Der er i udvalget enighed om, at der ikke er grund til at gøre forskel mellem de forskellige typer af indgreb. Selvom teleoplysning må anses som mindre byrdefuld end de øvrige indgreb, taler retstekniske hensyn for en ensartet regel. Hertil kommer, at de tilfælde, hvor abonnenten selv tillader foranstaltningen, holdes uden for indgrebet. Endelig lægger udvalget vægt på de synspunkter, der er refereret side 63 i forbindelse med den nærmere beskrivelse af indgrebet teleoplysning.

Derimod har udvalget ikke kunnet opnå enighed om, hvorvidt der med hensyn til specielle sagstyper, hvor behovet for hemmeligholdelse er særligt stort, bør gøres undtagelse fra advokatordningen.

To medlemmer af udvalget (Gammeltoft-Hansen og Ove Hansen) anser advokatbeskikkelse og dermed kontradiktorisk behandling af sagerne og appeladgang for at være en så grundlæggende retsgaranti, at man kun i kraft af denne garantis tilstedeværelse kan akceptere politiets anvendelse af de omhandlede indgreb i meddelelshemmeligheden. Derfor bør der ikke gøres undtagelser fra advokatordningen. Disse to medlemmer lægger herved særlig vægt på indgrebenes hemmelige karakter, og på at den tekniske udvikling må antages at kunne medføre en kraftig forøgelse af indgrebenes antal og omfang, jfr. nærmere det ovenfor side 53 anførte. Endelig lægger disse medlemmer vægt på, at de sagstyper, hvor der efter de øvrige medlemmers opfattel-

se kunne være tale om at gøre undtagelse, er sager af særlig tvivlsom, kontroversiel, langvarig eller kompleks art, hvor behovet for en grundig og alsidig belysning for retten - og eventuel forelæggelse for højere ret - er særlig stort, hvilket netop i disse sager taler for advokatbeskikkelse. Disse medlemmer anbefaler derfor den side 224 gengivne formulering af lovudkastets § 784.

Finder man, at hensynet til fremmede magter eller statens sikkerhed må føre til en fravigelse fra hovedreglen om advokatbeskikkelse, jfr. nedenfor, anbefaler disse medlemmer, at man ved at indføre ordet "undtagelsesvis" tilkendegiver, at advokatbeskikkelse kun må afskæres efter en konkret vurdering af, hvorvidt udelukkelsen af denne retsgaranti er påkrævet i den enkelte sag, jfr. herved den nuværende udformning af retsplejelovens §§ 745 og 748.

Tre medlemmer af udvalget (Dalgas Rasmussen, Elmer og Kirk-Sørensen) kan som udgangspunkt tiltræde de af Gammeltoft-Hansen og Ove Hansen anførte betragtninger, men mener dog, at hensynet til statens forhold til fremmede magter eller til statens sikkerhed kan gøre det påkrævet at fravige advokatbeskikkelsesordningen. Sager, der behandles af politiets efterretningstjeneste, vil i en del tilfælde være af særegen karakter og kræve diskretion i et omfang, der slet ikke kan sammenlignes med det almindelige hensyn til at undgå udsivning af oplysninger i andre straffesager. At disse særlige hensyn gør sig gældende i alvorlige sager om statens sikkerhed er klart. Men også i andre af efterretningstjenestens sager, hvori medlemmer af udenlandske repræsentationer kan være indblandede som mistænkte, og hvor sagerne i mange tilfælde ikke munder ud i en straffesag, men i et diplomatisk skridt, er det af hensyn til opretholdelsen af fortsatte venskabelige forhold til fremmede lande absolut påkrævet, at der iagttages fuldstændig tavshed om det ved undersøgelserne konstaterede. Disse sager behandles i dag med overordentlig diskretion inden for såvel politiet som domstolene, hvor så få personer som muligt gøres bekendt med deres eksistens og indhold. Undertiden kan det være en forudsætning for den danske efterretningstjenestes mod-

tagelse af oplysninger fra udlandet - oplysninger der kan være nødvendige i efterforskningen af forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed - at efterretningstjenesten kan garantere en sådan diskretion. Alle disse hensyn gør, at det for sager af den omhandlede særegne karakter - trods de processuelle fordele, som advokatbeskikkelse er forbundet med - er betænkeligt, ja udelukket, at inddrage en ny personkreds, de beneficerede advokater, i sagernes behandling.

Disse særegne hensyn gør sig derimod ikke gældende i almindelige straffesager, selvom efterforskningsmæssige hensyn også i disse sager - navnlig hvor de er langvarige og består i optrævling af en større kriminel bande, f.eks. en gruppe narkotikahandlere - gør det ønskeligt at undgå udsivning af oplysninger. Hertil kommer, at der i disse langvarige og ofte tvivlsomme kriminelle sager er særligt behov for advokatbeskikkelse. Det vil også kunne være vanskeligt for retten på sagens indledende stadium at gå imod politiets begæring om fravigelse fra advokatorordningen, hvis der åbnes adgang til sådan fravigelse i almindelige straffesager, selvom det i loven måtte blive fastsat, at fravigelse kun må ske "undtagelsesvis".

Som følge heraf foreslår de nævnte medlemmer af udvalget, at der med hensyn til advokatbeskikkelse gøres undtagelse i tilfælde, hvor hensynet til fremmede magter eller statens sikkerhed gør det påkrævet, men ikke i andre tilfælde, jfr. lovudkastets § 784, som denne bestemmelse er formuleret nedenfor side 199.

To medlemmer af udvalget (Bækgård og Hjorth) tiltræder, at advokatorordningen - hvis lovgivningsmagten finder en sådan nødvendig - ikke bør omfatte tilfælde, hvor hensynet til fremmede magter og statens sikkerhed gør det påkrævet at fravige ordningen. Herudover mener de, at ordningen tillige bør fraviges i tilfælde, hvor sagens opklaring undtagelsesvis gør det påkrævet. De nævnte udvalgsmedlemmer har herved navnlig omfattende narkotikasager med mange involverede personer og internationale forgreninger for øje. I disse sager kan efterforskningen - for at sikre at man får tilstrækkelige oplysninger om hoved-

mændene - ofte være langvarig. Det er en absolut forudsætning for efterforskningens heldige gennemførelse, at intet slipper ud om politiets undersøgelser. I disse tilfælde kan det være farligt at inddrage en yderligere persongruppe - advokater - i undersøgelserne. Man må herved tillige tage i betragtning, at den omhandlede form for kriminalitet drives af organisationer på professionelt plan, der ofte arbejder bevidst på at skaffe sig oplysninger om og at lægge hindringer i vejen for politiets undersøgelser.

Derfor foreslår disse medlemmer af udvalget, at lovudkastets § 784 udformes som angivet nedenfor side 224.

2.6.4.4. Overværelse af brevåbning.

Retsplejelovens § 791 foreskriver, at den første åbning af breve m.v., der er tilbageholdt af postvæsenet, jfr. § 786, skal iværksættes af retten. Som omtalt ovenfor side 69 foreslår udvalget, at bemyndigelsen til at foretage denne åbning henlægges til politiet af praktiske grunde og i overensstemmelse med det almindelige princip om, at efterforskningen påhviler politiet.

For at opretholde en mulighed for kontrol med brevåbningen foreslår udvalget, at der gives den særligt beskikkede advokat - og den mistænkte forsvarer, hvis en sådan findes på dette stadium af sagen - adgang til at overvære åbningen af breve og andre lukkede forsendelser. Adgangen hertil forudsætter dog, at der fremsættes begæring herom fra advokaten eller forsvareren. I praksis må det påregnes, at den pågældende skal møde på det tidspunkt - muligvis om natten - hvor det af hensyn til postekspeditionen og efterforskningen er mest hensigtsmæssigt at foretage åbningen.

Endelig foreslår udvalget, at der til reglen knyttes en undtagelse for de tilfælde, hvor åbningen ikke kan udsættes, indtil advokaten eller forsvareren kommer til stede. Dette kan f.eks. tænkes at være tilfælde med hastende breve og telegrammer til personer, der er mistænkt i narkotikasager, og hvor

brevene eller telegrammerne kan indeholde oplysninger, der kræver øjeblikkelige skridt fra politiets side.

Reglen er iøvrigt begrænset til lukkede forsendelser og finder ikke anvendelse på telekommunikation, hvor politiet straks ved aflytningen får kendskab til indholdet.

2.6.5. Betingelser for iværksættelse af indgreb.

Den gældende udformning af retsplejeloven fastsætter indbyrdes afvigende betingelser for iværksættelse af de forskellige typer af indgreb i meddelelshemmeligheden. De strengeste betingelser findes i § 787 om telefonaflytning og § 789 om anden aflytning. Mere lempelige - men også indbyrdes forskellige - er betingelserne i § 786 om brevåbning og § 788 om teleoplysning. § 792, der bl.a. omhandler brevstandsning, indeholder ingen formulerede betingelser.

Efter udvalgets opfattelse bør betingelserne for at foretage de omhandlede indgreb være fastsat i loven. Af hensyn til den vanskelighed, der på grund af den tekniske udvikling kan være ved at sondre mellem forskellige typer af kommunikation og dermed mellem de forskellige typer af indgreb, har udvalget udformet betingelserne, således at de så vidt muligt er fælles for alle de omhandlede typer af indgreb., Dette harmonerer også vel med, at det kan være vanskeligt at begrunde, hvorfor én type kommunikation skal være mere beskyttet end en anden kommunikationstype.

Anvendelse af teleoplysning samt brevåbning og brevstandsning kan dog være praktisk påkrævet i nogle særlige tilfælde, hvor de almindelige betingelser for at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden ikke er til stede. Derfor foreslår udvalget, at der udover de almindelige fælles betingelser udformes to specialregier for henholdsvis teleoplysning og brevåbning/brevstandsning.

Betingelserne er i det følgende opdelt på samme måde som ovenfor i kapitel 1 side 21 ff anført: kriminalitetskrav, mistankekrav, indikationskrav, proportionalitetskrav og andre krav.

2.6.5.1. Kriminalitetskrav.

Ifølge retsplejelovens § 787 kan telefonaflytning kun anvendes, når den forbrydelse, som mistanken angår, har en strafferamme, der når op på fængsel i 8 år eller derover, eller når forbrydelsen består i bestemte i paragraffen nævnte lovovertrædelser. Samme kriminalitetsgrænse gælder ved anden aflytning, jfr. § 789. Derimod er kriminalitetskravene i § 786 om brevåbning mere beskedne, idet det kun kræves, at sagen vedrører en forbrydelse, som det tilkommer statsadvokaten at påtale, hvilket efter lovens (teoretiske) hovedregel i § 721 er tilfældet, hvis der er fængselsstraf i rammen. Påtalereglerne kompliceres dog af, at mange lovovertrædelser, hvor strafferammen indeholder fængsel i f.eks. indtil 1 eller 2 år, ifølge særlig bestemmelse påtales af politimestrene. Yderligere kompliceres forholdene af, at der i mange politisager (hvor politimesteren har påtalekompetencen) er tillagt politiet samme ret til at foretage tvangsindgreb, f.eks. brevåbning, som i statsadvokatsager.

Udvalget foreslår, at det ved alle indgreb i meddelelseshemmeligheden stilles som fælles kriminalitetskrav, at mistanken angår enten en lovovertrædelse, for hvilken strafferammen når op på fængsel i 6 år eller derover, eller en særligt i loven angivet lovovertrædelse. Derimod vil et kriminalitetskrav, der lægger vægt på den formodede konkret forskyldte straf, ikke være praktisk på et så tidligt stadium af efterforskningen.

Når kriminalitetsgrænsen som hovedregel foreslås sat til fængsel i 6 år - og ikke som efter den gældende § 787 om telefonaflytning, 8 år - har det flere årsager: Udvalget har foretaget en gennemgang af streffelovens specielle del og herved konstateret, at lovovertrædelser, hvor strafferammen når op på fængsel i 6 år, typisk er så alvorlige og af en sådan art, at det er både rimeligt og hensigtsmæssigt at give adgang til indgreb i meddelelseshemmeligheden (forudsat naturligvis, at de øvrige betingelser herfor er opfyldt). Ved lovovertrædel-

ser, hvor strafferammen ikke når op på fængsel i 6 år, vil der derimod i de fleste tilfælde ikke være behov for indgreb i meddelelseshemmeligheden. Ved at fastsætte grænsen til fængsel i 6 år, vil man få medtaget en del lovovertrædelser, hvor der i dag kan foretages telefonaflytning, men hvor dette har krævet en særlig hjemmel i retsplejelovens § 787. Dette gælder således overtrædelse af straffelovens § 119 om vold og trusler mod tjenestemand, § 133, stk. 3, om anstiftelse af opløb, hvorunder der begås forbrydelse, og kapitel 20 om almenfarlige forbrydelser, herunder § 184 om forstyrrelse af transportmidlers sikkerhed, §§ 188 og 189 om salg af farlige næringsmidler, brugsgenstande og lægemidler samt § 191, stk. 1, 1. pkt. om narkotikakriminalitet. Man vil endvidere få medtaget en række lovovertrædelser, hvor telefonaflytning ikke kan finde sted i dag, men hvor indgreb i meddelelseshemmeligheden må anses som rimelige og nyttige indgreb. Dette gælder ved overtrædelse af §§ 144 og 145, 1. pkt. om bestikkelse samt § 286, stk. 3, jfr. §§ 282 og 284 om åger og hæleri af særlig grov beskaffenhed. Navnlig ved sidstnævnte kriminalitetsart vil telefonaflytning kunne være et egnet efterforskningsmiddel. Det må erkendes, at der ved anvendelsen af en kriminalitetsgrænse på 6 års fængsel i rammen tillige medtages nogle lovovertrædelser, som i praksis næppe vil give anledning til indgreb i meddelelseshemmeligheden. Dette gælder således overtrædelse af straffelovens § 164, stk. 2, om visse urigtige oplysninger til offentlig myndighed samt bevisforvanskning m.v., § 208, stk. 1, 2. led om bigami, § 210, stk. 1, om samleje med slægtninge i nedstigende linje, § 216, stk. 1, om voldtægt, § 221 om tilsnigelse af samleje og § 222, stk. 1, om samleje med mindreårige. For at gøre lovreglen om kriminalitetskravet så enkel og overskuelig som muligt har udvalget imidlertid ikke fundet anledning til i lovreglen at undtage disse straffebestemmelser.

Det må iøvrigt erindres, at der ved fastsættelsen af en kriminalitetsgrænse på fængsel i 6 år i strafferammen er tale om en fælles regel for flere forskellige indgreb, herunder brevåbning, hvor kriminalitetskravet hidtil har været væsentligt lavere. Hertil kommer, at nedsættelsen af den nuværende 8 års-

regel i § 787 om telefonafligtning til en fælles grænse på 6 år harmonerer med, at der i de senere år er sket visse nedsættelser af strafferammerne i straffeloven; se således lov nr. 256 af 27. maj 1981, hvorved strafferammerne for brandstiftelse efter straffelovens § 181, stk. 1 og 2, voldtægt efter § 216, stk. 1, og røveri efter § 288, stk. 1, blev nedsat til fængsel i 6 år fra henholdsvis fængsel i 12 år, fængsel i 10 år og fængsel i 10 år. Endelig medfører en fastsættelse af strafferammekriteriet til fængsel i 6 år, at det kommer til at svare til reglen i retsplejelovens § 762, stk. 2, om retshåndhævelsesarrest.

Udvalget har dog fundet det nødvendigt til hovedreglen om et kriminalitetskrav på 6 års fængsel i strafferammen at føje enkelte lovovertrædelser, som også efter de i dag gældende regler kan give grundlag for telefonafligtning (og andre indgreb i meddelelseshemmeligheden), og som fortsat bør kunne give grundlag herfor, uagtet strafferammen ikke når op på fængsel i 6 år. Dette gælder overtrædelse af straffelovens § 124, stk. I, om den, der befrier en anholdt, fængslet eller tvangsanbragt person, og § 125 (navnlig stk. 1, nr. 1) om den, der hjælper en fange til flugt. Disse forbrydelser vil i reglen have karakter af et komplot, og telefonafligtning kan være en hensigtsmæssig foranstaltning til at hindre eller opklare fangeflugt. Det gælder også overtrædelse af § 127, stk. 1, om den, der unddrager sig krigstjeneste eller tilskynder nogen, der hører til krigsmagten, til ulydighed mod tjenstlige befalinger. Forsvarsministeriet har over for udvalget givet udtryk for ønske om, at disse overtrædelser fortsat skal kunne give anledning til indgreb i meddelelseshemmeligheden. Endvidere gælder det overtrædelse af § 193, stk., 1, om omfattende forstyrrelser af samfærdselsmidler m.v. eller forsyningen med vand, gas, elektricitet m.v. Sådanne lovovertrædelser kan tænkes at forekomme i forbindelse med terrorlignende aktioner. Fremdeles gælder det overtrædelse af § 264, stk. 2, om husfredskrænkelser med det formål at skaffe oplysninger om forretningsforhold m.v. Også sådanne overtrædelser vil typisk blive udført som et komplot. Endelig gælder det overtrædelser af § 281 om afpresning, hvor telefonafligtning og teleoplysning

er helt relevante efterforskningsmidler.

Udvalget har drøftet, om også overtrædelse af § 266 om trusler fortsat bør kunne begrunde telefonaflytning. På den ene side har man udvalget bekendt ikke hidtil anvendt telefonaflytning i sager om strafbare trusler. På den anden side er telefonkommunikation netop et særligt egnet middel til at fremsætte trusler, hvorfor telefonaflytning kan være nødvendig for at afsløre den truendes identitet. Derfor foreslår udvalget, at man beholder overtrædelse af straffelovens § 266 som en af de kriminalitetsformer, der kan begrunde indgreb i meddelelsseshemmeligheden. Det er dog kun hensigten, at telefonaflytning skal kunne komme på tale i tilfælde, hvor truslerne fremsættes telefonisk.

Derimod kan en del af de lovovertrædelser, der i dag kan begrunde telefonaflytning, uagtet strafferammen ikke når op på fængsel i 6 år, efter udvalgets opfattelse udelades. Det gælder således overtrædelse af straffelovens § 194 om ødelæggelse af mindesmærker m.v., § 260 om ulovlig tvang, § 261, stk. 1, om frihedsberøvelse og § 215, jfr. § 261, stk. 1, om at unddrage et barn fra forældrenes myndighed og forsorg. Det bemærkes, at der ved frihedsberøvelse af grovere art, herunder langvarig frihedsberøvelse, jfr. § 261, stk. 2, vil kunne ske telefonaflytning efter lovudkastet. Endelig foreslår udvalget, at adgangen til telefonaflytning ved de overtrædelser af straffelovens kapitler 12 og 13, hvor der ikke er 6 års fængsel i strafferammen, begrænses til forsætlige overtrædelser.

Udvalget har også overvejet, om der er behov for at supplere lovens opregning af særlige lovovertrædelser, der skal kunne begrunde indgreb i meddelelsseshemmeligheden, med lovovertrædelser, der ikke i dag giver adgang dertil. Udvalget har herved særligt drøftet overtrædelse af straffelovens § 289 om grov skattesvig og grove toldlovsovertrædelser samt de i betænkning nr. 932/1981 foreslåede nye bestemmelser i straffeloven (§ 289 a og § 289 b) om grove overtrædelser af afgiftslovgivningen og af EF's forordninger om markedsordninger. De nævnte lovbestemmelser har alle strafferammer, der når op til

fængsel i 4 år.

Den 26. januar 1981 afgav statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet en udtalelse til brug for udvalget vedrørende spørgsmålet om udvidet adgang til telefonaflytning. Heri fremhævede statsadvokaten, at telefonaflytning er et egnet middel til at effektivisere bekæmpelsen af den svære økonomiske kriminalitet, idet telefonaflytning navnlig vil 1) øge de nu ret ringe muligheder for at føre bevis for,, at eventuelle rådgivere, f.eks. inden for de liberale erhverv, har gjort sig skyldige i strafbar medvirken, 2) øge politiets muligheder for at sikre, at der ikke er bankindeståender, depoter m.v. her i landet eller i udlandet, som politiet ellers ikke får kendskab til, og øge mulighederne for at afsløre om bogføringsmateriale og lignende tilintetgøres eller på anden måde skaffes af vejen, samt 3) sikre at ransagningsaktioner kan finde sted på de bedst mulige tidspunkter, hvor de hovedmistænkte er til stede og kan anholdes.

I det omfang den omhandlede økonomiske kriminalitet består i grove berigelsesforbrydelser, f.eks. underslæb, bedrageri eller mandatsvig, vil det følge af det almindelige kriminalitetskrav - 6 års fængsel i strafferammen - at der efter lovudkastet vil være adgang til telefonaflytning. Hvis der imidlertid på det tidspunkt, hvor telefonaflytningen begæres, kun er grundlag for mistanke om grov skatte-, afgifts- eller toldbesvigelse, hjemler lovudkastets hovedregel ikke adgang til telefonaflytning eller andre indgreb i meddelelshemmeligheden.

På denne baggrund foreslår et flertal af udvalgets medlemmer (Dalgas Rasmussen, Bækgård, Elmer og Hjorth), at der også gives adgang til indgreb i meddelelshemmeligheden ved overtrædelse af straffelovens § 289 om grov skattesvig og grove toldlovsovertrædelser, samt at der, hvis de i betænkning 932/1981 om straffebestemmelser i skatte-, afgifts- og tilskudslovgivningen foreslåede regler i straffelovens §§ 289 a og 289 b gennemføres, tillige gives adgang til indgreb i meddelelshemmeligheden ved overtrædelse af disse bestemmelser. Flertallet lægger herved vægt på de omhandlede overtrædelsers grove og

samfundsskadelige karakter, og på at de ofte udføres af flere personer i forening og har internationale forgreninger, hvorfor efterforskningen i disse sager har ligheder med efterforskningen vedrørende narkotikakriminalitet. Hertil kommer, at der i dag kan anvendes brevåbning overfor den omhandlede kriminalitet, men at denne adgang vil bortfalde med det af udvalget foreslåede ensartede kriminalitetskrav for alle indgreb i meddelelseshemmeligheden. Ved den omhandlede økonomiske kriminalitet vil der navnlig kunne være behov hos politiet for at skaffe oplysninger om den mistænkte eller det mistænkte selskabs korrespondance - herunder telexkorrespondance - med udenlandske selskaber, banker, administrationskontorer m.v.

Et mindretal af udvalgets medlemmer (Gammeltoft-Hansen, Ove Hansen og Kirk-Sørensen) finder ikke tilstrækkeligt grundlag for at foreslå adgangen til telefonaflytning m.v. udvidet til overtrædelse af straffelovens § 289 eller de bestemmelser (§§ 289 a og 289 b), som måtte blive indført på grundlag af betænkning 932/1981. Disse medlemmer lægger vægt på, at der ikke med udvalgets lovudkast bør åbnes for en kraftig udvidelse af anvendelsen af indgreb i meddelelseshemmeligheden, men at der tværtimod bør sættes grænser mod en sådan udvidelse. Ved fastsættelsen af strafferammen i § 289 til fængsel i indtil 4 år har lovgiveren tilkendegivet sin vurdering af grovheden af de pågældende lovovertrædelser. Der kan derfor ikke som begrundelse for at medtage disse overtrædelser blandt dem, der skal kunne danne grundlag for telefonaflytning m.v. - uagtet det almindelige strafferammekriterium på fængsel i 6 år ikke er opfyldt - henvises til overtrædelsernes grovhed. Kun hvis der sker en forhøjelse af strafferammen i § 289 (og §§ 289 a og 289 b) til fængsel i indtil 6 år, har dette argument vægt, men i så fald vil adgangen til at iværksætte indgreb i meddelelseshemmeligheden følge af det almindelige kriterium.

Endelig anfører Gammeltoft-Hansen og Ove Hansen, at man ved at give adgang til telefonaflytning ved overtrædelse af § 289 endvidere risikerer, at politiet foretager en "oppustning" af sigtelserne i almindelige skatte- og toldsager for at få adgang til indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Udvalget har fremdeles overvejet, om der er anledning til at give adgang til telefonaflytning m.v. i grove tyverisager, for hvilke strafferammen i straffelovens § 286, stk. 1, ved lov nr. 239 af 1. juni 1982 blev sænket fra fængsel i 6 år til fængsel i 4 år. Det er udvalgets opfattelse, at indgreb i meddelelseshemmeligheden kun meget sjældent vil være et egnet efterforskningsmiddel i disse sager, hvor der heller ikke i dag er adgang til telefonaflytning. (Derimod kan telefonaflytning være egnet til at afsløre hæléricentraler, men her er strafferammen i straffelovens § 286, stk. 3, fængsel i 6 år, således at der efter lovudkastets almindelige kriminalitetskrav vil være adgang til telefonaflytning). På denne baggrund samt iøvrigt under henvisning til den i lovudkastets § 781, stk. 3, foreslåede regel om brevåbning og brevstandsning med henblik på konfiskation m.v., jfr. nedenfor, stiller udvalget ikke forslag om, at der indføres adgang **til** indgreb i meddelelseshemmeligheden ved mistanke om groft tyveri.

For så vidt angår indgrebet teleoplysning anvendes dette som ovenfor nævnt hovedsagelig i bekæmpelse af chikanerende telefonopkald. Resultatet af efterforskningen vil ofte blot være, at der meddeles den, der har foretaget opkaldene, en advarsel i medfør af straffelovens § 265. Denne meget praktiske og rimelige anvendelse af indgrebet vil ikke kunne opretholdes, såfremt det af udvalget iøvrigt foreslåede fælles kriminalitetskrav lægges til grund. Derfor foreslår udvalget, at der - i lighed med den gældende regel i retsplejelovens § 788, stk. 1, nr. 3 - åbnes adgang **til** at anvende teleoplysning, hvis mistanken angår gentagne fredskrænkelser som omhandlet i straffelovens § 265 (og betingelserne iøvrigt m.h.t. mistankekrav og indikationskrav m.v. er opfyldt). Denne regel vil som hidtil være anvendelig, selvom der ikke i forvejen er meddelt en advarsel som omhandlet i § 265.

Endelig foreslår udvalget, at der for så vidt angår brevåbning og brevstandsning gives en hjemmel til at foretage disse indgreb i særlige tilfælde, hvor forsendelser må antages at indeholde genstande, der bør konfiskeres eller tilbageleveres til

rette ejer, men hvor de almindelige betingelser for indgrebenes foretagelse ikke er til stede.

Denne foreslåede hjemmel må ses på baggrund af, at kriminalitetskravet i den gældende regel i retsplejelovens § 786 om brevåbning er langt lempeligere end det fælles kriminalitetskrav for alle indgreb i meddelelshemmeligheden, som udvalget foreslår.

Ved breve, pakker eller andre forsendelser sker der undertiden transport af genstande, der har en særlig tilknytning til et strafbart forhold, og som der ikke er nogen grund til at beskytte mod politiets indgreb. Det kan være tyvekoster, ulovlige våben, børnepornografisk materiale eller f.eks. narkotika i så små partier, at der ikke er grundlag for mistanke om overtrædelse af straffelovens § 191. I disse tilfælde vil det ovenfor af udvalget foreslåede kriminalitetskrav ikke give politiet mulighed for indgreb. Derfor foreslår udvalget indførelsen af en særlig hjemmel til brevåbning og brevstandsning i disse tilfælde. Hjemmelen er udformet med model i den gældende regel i retsplejelovens § 782 om beslaglæggelse og giver adgang til brevåbning og brevstandsning, hvis forsendelsen indeholder genstande, der bør konfiskeres, eller som ved forbrydelsen er fravendt nogen, af hvem de kan kræves tilbage. Derimod lukker den foreslåede hjemmel ikke op for indgrebene i den tredie situation, der efter § 782 kan begrunde beslaglæggelse. Det drejer sig om den situation, at forsendelsen indeholder ting, der må antages at være af betydning som bevismidler. I denne situation, hvor politiets mulige interesse i at sikre sig forsendelsen og dens indhold, skyldes bevismæssige hensyn - f.eks. ønsket om at blive bekendt med indholdet af et brev - bør de almindelige betingelser for indgreb i meddelelshemmeligheden være opfyldt.

Den særlige hjemmel til brevåbning og brevstandsning foreslås af udvalget udformet således, at der skal foreligge en særligt bestyrket mistanke om, at forsendelsen indeholder genstande af den omhandlede art. Herved er mistankekravet blevet skærpet i forhold til, hvad der foreslås at skulle gælde ved indgreb

i meddelelseshemmeligheden iøvrigt.

Såfremt udvalgets forslag til ændret kriminalitetskrav gennemføres, vil den hjemmel, der i dag findes i en del speciallove til - uagtet overtrædelser heraf behandles som politisager - dog at anvende § 786 om brevåbning (og § 792 om brevstandsning) i samme omfang som i statsadvokatsager,, bortfalde. Opfyldelse af lovudkastets kriminalitetskrav vil således blive afgørende for, om indgreb i meddelelseshemmeligheden kan foretages.

2.6.5.2. Mistankekrav.

De gældende lovbestemmelser om indgreb i meddelelseshemmeligheden beskriver ikke nærmere den grad af mistanke om, at nogen har begået en lovovertrædelse, der skal foreligge, for at indgrebene må foretages. Retsplejelovens § 786 om brevåbning taler kun om, at der skal foreligge en sigtelse, og §§ 787 og 789 om telefonaflytning og anden aflytning nævner kun, at den pågældende skal kunne mistænkes.

Derimod indeholder retsplejeloven en nærmere angivelse af, hvilken forbindelse der skal foreligge mellem den mistænkte og den kommunikation, i hvilken der gribes ind. § 786 kræver, at de pågældende breve skal være "rettede til eller antages at være bestemt for eller hidrøre fra sigtede", medens §§ 787 og 789 taler om, at der skal være "påviselig grund til at antage, at der gives meddelelser fra eller til nogen, der mistænkes". I § 788 om teleoplysning og § 792 om brevstandsning er ikke opstillet noget mistankekrav.

Udvalget foreslår, at der i loven fastlægges et fælles mistankekrav for alle indgreb i meddelelseshemmeligheden, og at dette udformes således, at mistankens styrke ikke nærmere beskrives, men at det ligesom i de gældende §§ 786, 787 og 789 blot angives, at der skal foreligge en mistanke. Dette betyder ikke, at enhver løs formodning er tilstrækkelig. Mistanken skal være rimeligt og konkret begrundet i de foreliggende oplysninger.

Endvidere foreslås kravet om sammenhængen mellem den mistænkte person og kommunikationen beskrevet således, at der skal være "bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra en mistænkt". Denne udformning giver adgang til at gribe ind i kommunikation, hvori en mistænkt direkte er part f.eks. som afsender eller modtager af et brev eller som deltager i en telefonsamtale eller anden samtale. Udformningen giver også mulighed for at gribe ind, hvis samtalen eller brevvekslingen føres mellem personer, der ikke er mistænkt, såfremt der er bestemte grunde til at antage, at de pagaældende formidler meddelelser til eller fra en mistænkt og altså virker som budbringere for denne.

Det må i denne forbindelse erindres, at de gældende regler om telefonaflytning er indrettet således, at der gives politiet^{en} generel tilladelse til at aflytte samtaler til og fra en bestemt telefon, når det må antages, at der over denne formidles samtaler til eller fra en mistænkt. Det er altså ikke nødvendigvis den mistænkte telefon, der aflyttes. F.eks. vil den mistænkte i narkotikasager undertiden befinde sig i udlandet. For at skaffe oplysning om tid og sted for hans hjemkomst - evt. i forbindelse med en narkotikaleverance - kan det være nødvendigt at aflytte telefoner hos ham nærtstående personer i Danmark. Det kan også undertiden være nødvendigt at aflytte offentlige telefoner, eventuelt telefonautomater, f.eks. i og omkring værtshuse, hvor der er mistanke om handel med narkotika.

Tilladelsen til telefonaflytning omhandler alle samtaler over den pågældende telefon, herunder samtaler mellem helt udenforstående personer. Dette er ikke en tilsigtet følge af aflytningen, men beror på aflytningens teknik, hvor som regel en båndoptager automatisk optager alle samtaler. Optagelser af samtaler, der er uden betydning for efterforskningen, skal dog snarest tilintetgøres, jfr. retsplejelovens § 787, stk. 5. På samme måde omfatter politiets tilladelse til at foretage anden aflytning efter retsplejelovens § 739 normalt alle samtaler, der finder sted i det pågældende lokale i det tidsrum,

som tilladelsen omfatter.

Det nævnte system, hvorefter tilladelsen giver politiet en generel bemyndigelse til at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden inden for nærmere afstukne rammer (telefonnumre, lokaler, tidsrum) foreslår udvalget som nævnt ovenfor side 69 opretholdt og udvidet til brevåbning, uanset at indgrebet herved kan komme til at ramme en række personer, der ikke har forbindelse med mistanken.

Da indgreb i meddelelseshemmeligheden såvel efter den gældende retsplejelov som efter lovudkastet sker som led i danske myndigheders efterforskning af lovovertrædelser, vil den lovovertrædelse, som mistanken angår, som oftest være begået eller forsøgt i Danmark eller i hvert fald være af en sådan art, at den henhører under dansk straffemyndighed. En del alvorlige lovovertrædelser - herunder narkotikakriminalitet - har imidlertid en international karakter, således at opklaring kun kan ske gennem et internationalt efterforskningsarbejde. Der kan derfor i sådanne sager undertiden være behov for her i landet at foranstalte telefonaflytning og andre indgreb i meddelelseshemmeligheden som led i international efterforskning af kriminalitet.

Danmark er allerede efter de i dag gældende regler i et vist omfang forpligtet til at bistå udenlandske retsmyndigheder med at foretage ransagning og beslaglæggelse og andre retsskridt her i landet til brug for efterforskning og pådømmelse af udenlandske straffesager. En sådan pligt er f.eks. indeholdt i Den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager, som er ratificeret af Danmark den 30. maj 1962 (Bekendtgørelse nr. 18 af 17. juli 1963, lovtidende C 1963, side 95).

Disse regler er formentlig anvendelige på indgreb i meddelelseshemmeligheden. Spørgsmålet om anvendelsen af konventionen på telefonaflytning m.v. og spørgsmålet om behovet for supplerende regler drøftes for tiden i Europarådets permanente ekspertgruppe om anvendelsen af de europæiske konventioner på straffe-

rettens område.

Udvalgets lovudkast tilsigter ikke vedrørende spørgsmålet om gensidig retshjælp i straffesager at foretage nogen ændring af den gældende retstilstand.

Som omtalt ovenfor side 95 foreslår udvalget, at der - uanset om de generelle betingelser for indgreb i meddelelshemmeligheden er opfyldt - gives en særlig adgang til brevåbning og brevstandsning med henblik på forsendelser, der indeholder genstande, der bør konfiskeres (f.eks. narkotika eller ulovlige våben), eller som bør leveres tilbage til nogen, fra hvem de er taget ved lovovertrædelsen (f.eks. tyvekoster). Denne særlige adgang foreslås imidlertid knyttet til et skærpet mistankekrav, således at indgrebet kun kan foretages, hvis der foreligger en særligt bestyrket mistanke om, at de omhandlede genstande findes i forsendelsen. Hjemmelen tilsigter at give politiet adgang til at gribe ind i tilfælde, hvor politiet gennem vidneforklaringer eller på anden måde har fået oplysning om, at en forsendelse af den omhandlede art er undervejs.

2.6.5.3. Indikationskrav.

Retsplejelovens § 787 foreskriver, at telefonaflytning kun må foretages, hvis det "må antages, at aflytning vil være af væsentlig betydning for forbrydelsens opklaring". For anden aflytning gælder et tilsvarende indikationskrav ifølge § 789. Derimod er kravet i § 786 om brevåbning udformet således, at "omstændighederne gør det sandsynligt, at indholdet bør beslaglægges", hvilket navnlig vil være tilfældet, hvis det vil "være af betydning som bevismidler", jfr. § 782. I § 788 om teleoplysning er indikationskravet udformet mere omstændeligt. § 792 om brevstandsning indeholder ikke indikationskrav.

Udvalget foreslår, at også indikationskravet udformes som et fælles krav for alle indgreb i meddelelshemmeligheden.

Ved udformningen af indikationskravet må man være opmærksom på, at dette har en vis sammenhæng med omfanget af de teknis-

ke muligheder, der står til politiets rådighed. Indikationskravet angiver - groft sagt - hvor stor betydning for efterforskningen indgrebet skal have. Under omstændigheder, hvor omfanget af de tekniske hjælpemidler, som politiet har til rådighed til foretagelse af indgrebene, er beskedne, vil der være en tendens til, at politiet - uanset lovreglernes formulering - af ressourcemæssige grunde forbeholder mulighederne for aflytning m.v. til de tilfælde, hvor der er særlig grund til at antage, at indgrebet vil være af betydning for efterforskningen. Der er således en sammenhæng mellem indikationskravets betydning i praksis og de tekniske muligheder, der er til rådighed. Det kan ikke udelukkes, at den side 48 omtalte betydelige stigning i anvendelsen af aflytninger i de sidste 10 år ikke alene skyldes forøgelse af omfanget og grovheden af den kriminalitet, hvor der er særligt behov for aflytninger, navnlig narkotikakriminalitet, men også i et vist omfang de forbedrede muligheder for aflytning, som den tekniske udvikling har medført.

Der er i udvalget enighed om, at indikationskravet bør udformes således, at aflytninger kan finde sted i det omfang, de hidtil har været anvendt, men at de forbedrede tekniske muligheder ikke bør medføre, at politiet foretager aflytninger i tilfælde, hvor den efterforskningsmæssige betydning af indgrebet må antages at være så beskeden, at politiet ikke hidtil har ment at kunne anvende ressourcer på indgrebet.

På denne baggrund foreslår udvalgets flertal (Dalgas Rasmussen, Bækgård, Elmer, Hjorth og Kirk-Sørensen), at indikationskravet udformes på samme måde som i retsplejelovens § 787, således at indgrebet skal være af "væsentlig betydning" for efterforskningen. Et mindretal (Gammeltoft-Hansen og Ove Hansen) foreslår derimod, at ordlyden ændres til "afgørende betydning" for efterforskningen.

Flertallet lægger vægt på, at der ikke tilsigtes nogen realitetsændring i forhold til gældende ret, hvorfor det vil være uhensigtsmæssigt at ændre den gældende formulering. Flertallet finder også, at en ændring af ordlyden fra "væsentlig"

til "afgørende" vil indicere, at domstolene er i stand til at foretage en nøjere måling af indikationens vægt, end tilfældet er i praksis, hvor spørgsmålet om meddelelse af den begærede tilladelse til indgrebet beror på, om man efter en helhedsvurdering af sagen finder, at indgrebet har en sådan betydning for efterforskningen, at det bør tillades.

Mindretallet lægger vægt på, at den hidtidige formulering i retsplejelovens § 787 ikke har været tilstrækkelig til at hindre en kraftig forøgelse af antallet af telefonaflytninger. For at hindre en fortsat stigning i fremtiden er en sproglig stramning nødvendig. En sådan stramning vil kunne få retspolitisk betydning, selvom vurderingen af indikationens vægt i det enkelte tilfælde vil være vanskelig.

Der er i udvalget enighed om, at uanset hvilken af de to foreslåede formuleringer der anvendes, medfører indikationskravet ikke nødvendigvis, at aflytning kun må ske, hvis det er det eneste mulige efterforskningsmiddel. Også i de situationer, hvor der vel foreligger andre muligheder, men hvor disse er uforholdsmæssigt besværlige og mandskabskrævende (f.eks. omfattende skygning døgnet rundt af et stort antal personer eller indgående undersøgelser af alle motorkøretøjer, der kører ind i landet), usikre eller ødelæggende for den videre efterforskning (f.eks. ransagninger, hvorved politiets undersøgelser af en formodet narkobandes virksomhed afsløres), bør indgreb i meddelelshemmeligheden kunne foretages.

2.6.5.4. Proportionalitetskrav.

I de gældende lovregler om indgreb i meddelelshemmeligheden er ikke anført noget proportionalitetskrav, d.v.s. krav om at der ikke må være misforhold mellem på den ene side indgrebets nødvendighed for efterforskningen og sagens betydning og på den anden side den krænkelse og ulempe, som indgrebet forvolder hos dem, det rammer. Der antages imidlertid også uden udtrykkelig lovbestemmelse herom at gælde en proportionalitetsgrund sætning ved alle straffeprocessuelle tvangsindgreb, jfr. ovenfor side 22.

Udvalget foreslår, at denne grundsætning bliver lovfæstet også for indgreb i meddelelshemmeligheden på samme måde, som det tidligere er sket med hensyn til anholdelse og varetægtsfængsling, jfr. retsplejelovens § 755, stk. 4, og § 762, stk. 3.

Ved den af udvalget foreslåede formulering af en lovregel om proportionalitetskravet, jfr. lovudkastets § 782, stk. 1, er det ikke tilsigtet at give proportionalitetskravet et principielt andet indhold, end kravet har ved anholdelse og varetægtsfængsling. Den i § 782, stk. 1, foreslåede formulering vil formentlig være egnet som model, hvis man på et senere tidspunkt som led i en samlet ny redigering af hele afsnittet i retsplejeloven om sagens forberedelse, inden tiltale rejses, ønsker at udforme en generel proportionalitetsregel. Af formuleringen følger, at man inden anvendelsen af et indgreb skal foretage den ovenfor nævnte afvejning mellem indgrebets fordele og ulemper, men tillige, at indgrebet ikke må anvendes, hvis dets øjemed kan tilgodeses ved et mindre byrdefuldt efterforskningsmiddel.

Ved anvendelsen af proportionalitetskravet på indgreb i meddelelshemmeligheden gør der sig den særlige omstændighed gældende, at disse indgreb foretages hemmeligt, således at de personer, som de rammer, ikke er bekendt med indgrebene. Det kunne derfor anføres, at indgrebene ikke medfører nogen ulempe for de pågældende, og at proportionalitetskravet følgelig intet indhold får.

Efter udvalgets opfattelse må også et hemmeligt indgreb - rent bortset fra den viden om indgrebet, som de pågældende senere vil få gennem underretning herom, jfr. afsnit 2.6.8.1. - anses som en belastning for den, som det rammer. Den omstændighed, at indgrebet foregår hemmeligt, kan endog siges at forøge dets tyngde. For at markere, at proportionalitetsafvejningen også er af betydning ved hemmelige indgreb, har udvalget i den foreslåede proportionalitetsregel ligestillet "krænkelse" med ulempe.

2.6.5.5. Andre krav.

Udvalget har ikke fundet grundlag for som betingelse for iværksættelse af indgreb i meddelelshemmeligheden at opstille andre betingelser end de ovenfor i afsnit 2.6.5.1. - 4. nævnte krav.

Specielt bemærkes, at den "skånsomhedsgrundsætning", der antages at gælde ved alle tvangsindgreb, og hvorefter disse skal søges gennemført på en måde, der er så skånsom som mulig over for den eller dem, som rammes deraf, vanskeligt kan få nogen selvstændig betydning ved indgreb i meddelelshemmeligheden.

2.6.6. Beskyttelse af kommunikation med særlige personer.

Retsplejeloven indeholder en del regler,, der i visse tilfælde afskærer politiet fra at benytte de oplysninger, der kunne skaffes til veje hos personer, der har særlige relationer til sigtede. Det gælder således § 170, stk. 1, om vidneudelukkelse for præster, læger og advokater med hensyn til, hvad de har erfaret som en hemmelighed under udøvelsen af deres virksomhed, og § 170, stk. 3, om adgang til at undtage personer, der er undergivet særlig tavshedspligt, fra at afgive vidneforklaring. Det gælder også § 171, stk. 1, om vidnefritagelse for sigtedes nærmeste pårørende.

Disse regler medfører en vis faktisk beskyttelse af den kommunikation, der har fundet sted mellem sigtede og de nævnte personer. Bag reglerne må antages bl.a. at ligge en hensyntagen til det tillidsforhold, der kan bestå mellem en sigtet og disse personer. Det samme hensyn kan ikke antages at ligge bag de øvrige vidneudelukkelses- og vidnefritagelsesregler, jfr. således § 169 om tjenestemænd m.v., § 171, stk. 2, om personer, for hvem afgivelse af forklaring kan medføre straf, tab af velfærd eller anden væsentlig skade, og § 172 om journalister.

I nær tilknytning til § 170 og § 171, stk. 1, står derimod to

andre regler:

I kapitel 72 om beslaglæggelse findes en undtagelsesregel i § 782, stk. 2, hvorefter skriftlige meddelelser mellem sigtede og de i § 170 (og § 169) nævnte personer ikke er genstand for beslaglæggelse, så længe de er i de sidstnævnte personers besiddelse, og disse ikke sigtes for delagtighed i forbrydelsen.

Endvidere indeholder § 785, stk. 1, om trediemands editionspligt (d.v.s. om en ikke-sigtets pligt til at forevise eller udlevere dokumenter m.v. af interesse for sagen) en undtagelse, idet pligten ikke gælder, såfremt der derved vil fremkomme oplysninger om forhold, som vedkommende ville være udelukket fra eller fritaget for at afgive forklaring om som vidne, jfr. §§ 169-172.

Disse regler giver også en vis beskyttelse af sigtedes kommunikation med de i § 170, og for så vidt angår § 785, stk. 1, tillige med de i § 171, stk. 1, omhandlede personer og må antages i dette omfang at være begrundet i samme hensyn, som ligger bag § 170 og § 171, stk. 1.

I forbindelse med de anførte bestemmelser nævnes undertiden reglen i § 772, stk. 2, om en varetægtsarrestants ret til ukontrolleret brevveksling med forsvareren og visse offentlige myndigheder og reglen i § 771, stk. 1 in fine, om arrestantens ret til ukontrolleret besøg af sin forsvarer. Disse regler, der har den særlige varetægtssituation for øje, tilgodeser dog også andre hensyn end dem, der ligger bag bestemmelserne i § 170, § 171, stk. 1, § 782, stk. 2, og § 785, stk. 1 in fine.

Ifølge den gældende regel i retsplejelovens § 786, stk. 1, må brevåbning ikke finde sted med hensyn til "breve, som veksles mellem sigtede og hans forsvarer, for så vidt dette følger af reglerne i § 112". Retsplejelovens øvrige regler om indgreb i meddelelshemmeligheden indeholder derimod ikke særlige begrænsninger, for så vidt angår sigtedes kommunikation med de i § 170 og § 171, stk. 1, nævnte personer (og ej heller for

så vidt angår kommunikation med andre af vidneudelukkelses- eller vidnefritagelsesgrunde omfattede personer.) Spørgsmålet om eksistensen af sådanne begrænsninger ses ikke at have tiltrukket sig særlig opmærksomhed i teorien, ligesom spørgsmålet ikke har givet anledning til trykte retsafgørelser. I afhandlingen Straffeprocessuelle Tvangsindgreb, 1981, side 307 og 315 f, har Gammeltoft-Hansen foreslået, at reglerne om indgreb i meddelelshemmeligheden udformes således, at aflytning og brevåbning ikke må foretages over for sigtedes forbindelse med de i § 772, stk. 2, nævnte myndigheder og personer. Forslaget er begrundet med, at det ville være inkonsekvent, om sigtede på fri fod havde en snævrere adgang til ukontrolleret brevveksling m.v. end varetægtsarrestanter. I Festskrift til Johs. Andenæs 1982, s. 437 har Gammeltoft-Hansen endvidere gjort sig til talsmand for, at vidneudelukkelsesgrundene og vidnefritagelsesgrundene også bør have gyldighed i forhold til indgreb i meddelelshemmeligheden. For så vidt angår de i retsplejelovens § 170 og § 171, stk. 1, omhandlede personer, begrundet Gammeltoft-Hansen sit forslag med, at det fortrolighedsforhold, man bør kunne have over for sin præst eller læge, og som også bør kunne bestå mellem hinanden nærtstående personer, kan blive krænket lige så vel ved indgreb i meddelelshemmeligheden som ved vidnepligt. For så vidt angår sigtedes nærtstående anføres tillige, at disse, der ifølge § 171, stk. 1, normalt ikke bør tvinges til ved sandfærdig vidneforklaring at afgive fældende bevis mod sigtede, heller ikke ved telefonaflytning eller lignende bør bringes i den situation, at de afgiver dette bevis.

Udvalget har overvejet de særlige problemer, der gør sig gældende ved indgreb i kommunikation mellem en mistænkt og de persongrupper, for hvilke der gælder vidneudelukkelses- eller vidnefritagelsesregler.

For så vidt angår de af §§ 169, 171, stk. 2 og 172 omhandlede personer er der i udvalget enighed om, at de hensyn, der ligger bag vidneudelukkelsesreglerne og vidnefritagelsesreglerne, ikke er af en sådan art, at de kan begrunde undtagelser fra indgreb i meddelelshemmeligheden.

For så vidt angår de i § 170, stk. 1, omhandlede personer, er der endvidere enighed om, at det hovedhensyn, der ligger bag reglen - at beskytte det særlige fortrolighedsforhold, der bør kunne bestå mellem læge og patient, mellem advokat og klient og mellem en præst og den, der opsøger ham med henblik på sjælesorg, - også med nogen vægt taler for at undtage sigtedes kommunikation med disse personer fra indgreb i meddelelshemmeligheden. Det tilsvarende hensyn gør sig ikke med fuldt samme styrke gældende med hensyn til de i § 170, stk. 3, omhandlede personer. På denne baggrund foreslår udvalget, at der i lovudkastets § 782, stk. 2, indsættes en undtagelsesregel vedrørende kommunikation med de personer, der er vidneudelukkede i medfør af § 170, stk. 1, og disse personers medhjælpere, jfr. § 170, stk. 4.

Den foreslåede undtagelsesregel er udformet således, at den ikke omfatter teleoplysning. Dette beror dels på praktiske hensyn og dels på, at indgrebet teleoplysning, hvorved kommunikationens indhold ikke røbes, ikke kan siges at anfægte det særlige fortrolighedsforhold.

Reglen omfatter endvidere kun kommunikation direkte mellem den mistænkte og de i § 170, stk. 1, omhandlede personer. Disse personers øvrige kommunikation med omverdenen er altså ikke beskyttet (forudsat at betingelserne for indgrebet iøvrigt er til stede, herunder navnlig at der er bestemte grunde til at antage, at der herved gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra den mistænkte).

Endvidere er reglen udformet således, at den kun omfatter "personer, som efter reglerne i § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne". Det følger heraf, at undtagelsen er absolut for så vidt angår den mistænktes kommunikation med præster i folkekirken eller anerkendte trossamfund og med sin forsvarer i en straffesag, idet der for disse personers vedkommende ikke er dispensationsadgang i § 170. For så vidt angår læger og andre advokater end forsvarere, for hvem der i § 170, stk. 2, er hjemmel til under særlige omstændigheder at pålæg-

ge vidnepligt, vil der derimod ganske undtagelsesvis kunne gøres indgreb i kommunikationen med den mistænkte, hvis betingelserne for at pålægge vidnepligt efter § 170, stk. 2, er til stede. Da konstateringen heraf imidlertid kræver en retlig afgørelse, vil indgrebet først kunne iværksættes, når retskendelse herom foreligger, men vil ikke kunne ske på grundlag af politiets forudgående beslutning, selvom der foreligger "periculum in mora", jfr. ovenfor side 70.

Reglen i lovudkastets § 782, stk. 2, er selvsagt til hinder for, at der foretages indgreb i meddelelshemmeligheden med det formål at erfare indholdet af den omhandlede kommunikation. Reglen er imidlertid udformet således, at den også omfatter kommunikation af den omhandlede art, som politiet tilfældigt kommer i berøring med under udførelsen af et iøvrigt lovligt indgreb. I det omfang, det er muligt, må politiet i sådanne situationer afstå fra at gøre sig bekendt med kommunikationen. Hvis politiet f.eks. som led i gennemførelsen af en kendelse om brevåbning fra postvæsenet får udleveret et brev, som efter angivelsen af adressat og afsender må antages at være undervejs mellem den mistænkte og hans præst, må politiet afstå fra at åbne eller tilbageholde brevet. Dette gælder dog naturligvis ikke, hvis der er begrundet formodning om, at angivelsen af adressat eller afsender er fejlagtig og påført netop med henblik på at forhindre politiet i at undersøge brevet. (En sådan fremgangsmåde har været anvendt med henblik på forsøg på udsmygning af meddelelser fra en varetægtsarrestant). I visse tilfælde vil det ikke kunne undgås, at politiet får kendskab til indholdet af kommunikation mellem en mistænkt og personer omfattet af § 170, stk. 1. Dette vil f.eks. kunne ske, hvis der gennem en telefon, som lovligt aflyttes på grundlag af en retskendelse, føres en samtale mellem en mistænkt og dennes forsvarer. Båndoptagelsen af denne samtale skal imidlertid efter forslaget straks tilintetgøres og kan ikke af politiet anvendes i efterforskningen eller som bevis i retten, jfr. lovudkastets § 791, stk. 3. Dette gælder dog ikke, hvis materialet giver anledning til, at der rejses sigtelse mod den af § 170, stk. 1, omfattede person for medvirken til strafbart forhold, eller at hvervet som forsvarer bliver frataget den pågældende,

jfr. retsplejelovens § 730, stk. 3, og § 736. Politiet må imidlertid i så fald straks rejse sigtelsen eller tage skridt til fratagelsen af hvervet.

Med hensyn til de af retsplejelovens § 171, stk. 1, omhandlede personer (sigtedes "nærmeste") er det opfattelsen hos flertallet af udvalget (Dalgas Rasmussen, Bækgård, Elmer, Ove Hansen, Hjorth og Kirk-Sørensen), at de hensyn, der ligger bag vidnefritagelsesreglen i § 171, stk. 1, ikke bør begrunde undtagelse fra reglerne om indgreb i meddelelseshemmeligheden. Vidnefritagelsen beror som ovenfor anført i væsentligt omfang på, at den pågældende person kan blive sat i en loyalitetskonflikt ved at skulle afgive vidneforklaring, således at den pågældende enten må forklare sandfærdigt og dermed afgive bevis mod sigtede eller forklare usandfærdigt og dermed udsætte sig selv for straf. For at undgå denne loyalitetskonflikt er den pågældende ifølge § 171, stk. 1, normalt fritaget for at afgive vidneforklaring, ligesom han efter § 785, stk. 1, er fritaget for ved sin egen aktivitet - forevisning eller udlevering af dokumenter - at skulle tilvejebringe beviser mod sigtede. Den samme loyalitetskonflikt opstår ikke ved indgreb i meddelelseshemmeligheden, idet den person, som indgrebet rammer, og som er sigtedes "nærmeste", er uden indflydelse på indgrebets foretagelse (Tilsvarende betragtninger må antages at motivere, at undtagelsesreglen om beslaglæggelse i § 782, stk. 2, ikke omfatter meddelelser mellem sigtede og de i § 171, stk. 1, nævnte personer). Hertil kommer det praktiske hensyn, at det i narkotikasager ofte er netop ved aflytning af telefonsamtaler med den eller de mistænkte ægtefæller, samlever eller familiemedlemmer, der fremkommer oplysninger om tid og sted for leverancer, om mellemmænds aktiviteter og om skjulesteder og betalinger, hvilke oplysninger afslører forbrydelserne.

Disse medlemmer af udvalget kan derfor ikke anbefale, at reglerne om indgreb i meddelelseshemmeligheden begrænses, således at kommunikation mellem den mistænkte og dennes nærmeste, jfr. retsplejelovens § 171, stk. 1, undtages.

Et medlem af udvalget (Gammeltoft-Hansen) anbefaler derimod

den nævnte begrænsning. Dette medlem fremhæver, at den beskyttelse af visse særlige fortrolighedsforhold, som ligger til grund for vidneudelukkelsesreglerne i § 170, også indgår med betydelig vægt i begrundelsen for vidnefritagelsesgrundene i § 171, stk. 1. De ting, man drøfter med sin læge eller præst, skulle man i princippet også gerne kunne føle sig tryk ved at drøfte med sin ægtefælle eller sine forældre. Der henvises i øvrigt til afhandlingen: "Aktiv" eller "passiv" medvirken i efterforskningen, optrykt i Festskrift til Johs. Andenæs, 1982, s. 437 ff.

2.6.7. Tilfældighedsfund.

Under gennemførelsen af et indgreb i meddelelshemmeligheden, f.eks. en telefonaflytning, kan det ske, at politiet får oplysning om en anden lovovertrædelse end den, der begrundede indgrebet. Hvis den ved indgrebet afslørede lovovertrædelse er af samme art som den, der begrundede indgrebet, synes sådanne tilfælde at være uproblematisk. Har politiet f.eks. under en telefonaflytning, der er etableret for at afsløre en formodet import af hash fra Marokko, fået oplysninger om import af heroin fra Thailand foretaget af andre personer end de oprindeligt mistænkte, er der naturligvis intet til hinder for, at politiet anvender de modtagne oplysninger til gennemførelsen af strafforfølgningen vedrørende den lovovertrædelse, der består i heroinimporten fra Thailand.

Hvis den lovovertrædelse, der afsløres ved indgrebet, er af anden art end den kriminalitet, der begrundede indgrebet, men dog er af så alvorlig karakter, at den selvstændigt kunne have begrundet indgrebet, er der formentlig heller ikke problemer forbundet med politiets anvendelse af de modtagne oplysninger. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis politiet under en telefonaflytning i en narkotikasag får oplysninger om, hvem der er skyldig i et manddrab eller forsøg herpå.

Derimod kunne der rejses spørgsmål om, hvorvidt oplysninger om lovovertrædelser, der ikke i sig selv kunne have begrundet indgrebet, men som politiet under en telefonaflytning i anden

anledning tilfældigt kommer i besiddelse af, bør kunne anvendes af politiet. Hvis politiet således ander telefonaflytning i en narkotikasag får oplysning om et tyveri eller en mindre skattelovsovertrædelse, kan man spørge, om politiet bør kunne benytte de modtagne oplysninger til at strafforfølge de pågældende overtrædelser.

Dette spørgsmål har været diskuteret i den juridiske teori, jfr. Kockvedgaard og Gammeltoft-Hansen, Lærebog i strafferetspleje, s. 202, og Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, 1981, s. 205 ff. I retspraksis er spørgsmålet afgjort ved Højesterets dom i U.1979.970. Under denne sag havde politiet foretaget telefonaflytning på grundlag af mistanke om overtrædelse af straffelovens § 191. For denne overtrædelse kunne der ikke føres bevis, men telefonaflytningen havde tilvejebragt oplysninger, der indicerede, at den mistænkte havde gjort sig skyldig i tilskyndelse til falsk forklaring for retten og i overtrædelse af loven om valutaforhold. Forsvareren protesterede mod anvendelse af båndoptagelserne som bevis og krævede dem tilintetgjort. I landsrettens præmisser, der blev tiltrådt af Højesteret, hedder det:

"Det tiltrædes, at der ikke er holdepunkter for at antage, at de omhandlede kendelser om telefonaflytning er opnået på urigtigt grundlag.

Selv om de nævnte kendelser er afsagt med henvisning til mistanke om overtrædelse af straffelovens § 191, findes det ikke at følge af retsplejelovens § 787, stk. 1, således som denne bestemmelse er affattet, at anklagemyndigheden er afskåret fra at anvende oplysninger, som er fremkommet under aflytningerne, som bevis under forfølgningen af andre forbrydelser, som det påhviler politiet at efterforske i medfør af retsplejelovens § 742, stk. 2.

Det tiltrædes, at reglen i retsplejelovens § 787, stk. 5, ikke afskærer anklagemyndigheden fra at benytte aflytningsmateriale som led i bevisførelsen vedrørende forhold 5 og 6."

Kendelsen tager altså stilling til lovligheden af anvendelse af tilfældighedsfund ifølge de gældende regler. Det er udvalgets opgave at overveje, hvorvidt der på dette punkt bør ske ændring af de gældende regler.

Begrebet tilfældighedsfund som ovenfor beskrevet - d.v.s. tilfældigt fundne oplysninger om en kriminalitet, der ikke i sig selv kunne have begrundet det indgreb i meddelelseshemmeligheden, der bragte oplysningerne for dagen - har visse lighedspunkter med det ofte diskuterede problem, om politiet kan anvende ulovligt tilvejebragte beviser som led i strafforfølgningen. Det må dog understreges, at tilfældighedsfund begrebmæssigt er lovligt tilvejebragte beviser, idet det ved drøftelserne om tilfældighedsfund hele tiden forudsættes, at det indgreb, der har bragt oplysningerne frem, er lovligt iværksat. Er dette ikke tilfældet, er man uden for spørgsmålet om tilfældighedsfund og inde i spørgsmålet om ulovligt tilvejebragte beviser.

Som følge af at tilfældighedsfund netop er lovligt tilvejebragte beviser, må det naturlige udgangspunkt være, at politiet lovligt kan anvende de fundne oplysninger, ganske på samme måde som politiet må (og skal) anvende alle andre oplysninger om kriminalitet, som på en eller anden - muligvis tilfældig - måde er kommet til politiets kundskab. Som argument for dette resultat anføres undertiden, at det er politiets opgave under efterforskningen at bringe den materielle sandhed om lovovertrædelser frem. Derfor kan og bør oplysninger, der er egnede til at bringe denne sandhed for dagen, anvendes af politiet.

Spørgsmålet er herefter, om der kan tænkes at foreligge modhensyn, der kunne begrunde modifikationer i det nævnte udgangspunkt.

I denne forbindelse kan det anføres, at vurderingen af, om betingelserne for et indgreb i meddelelseshemmeligheden (og andre straffeprocessuelle indgreb) er til stede, i betydelig grad er af skønmæssig karakter. Dette gælder spørgsmålet, om mistanken er tilstrækkeligt bestyrket, om der er en tilstrækkeligt tungtvejende begrundelse (indikation.) for at foretage indgrebet, og om indgrebets nytte vil stå i misforhold til ulemperne hos den, det rammer. Endog i vurderingen af, om krimina-

litetskravet er opfyldt, kan der på det tidspunkt, da indgrebet besluttes, indgå skønsmæssige elementer.

Det er naturligt, at der hos politiet, hvis opgave det jo er at opklare kriminalitet, vil være en tilbøjelighed til at udøve dette skøn på en sådan måde, at politiet får mulighed for at anvende de indgreb, der erfaringsmæssigt er egnede til at afsløre kriminaliteten. Kontrollen med skønnets udøvelse ligger for så vidt angår indgreb i meddelelshemmeligheden hos den domstol, der skal tillade eller godkende indgrebet. Domstolen er dog naturligvis afhængig af, hvilke oplysninger, der foreligger på dette tidlige stadium af sagen.

Det er udvalgets opfattelse, at reglerne om tilfældighedsfund bør udformes således, at der ikke opstår en yderligere tilskyndelse til at søge indgreb tilladt eller godkendt i situationer, hvor betingelserne herfor ikke er opfyldt. Reglerne bør således ikke indbyde til, at et indgreb søges gennemført med henvisning til en - mindre velunderbygget - mistanke om en grov lovovertrædelse, men reelt med henblik på at skaffe bevis vedrørende andre lovovertrædelser, der ikke i sig selv kunne have begrundet indgrebet. Det bør også modvirkes, at der for at kunne gennemføre indgrebet foretages en ubegrundet "oppustning" af en mistanke til at omhandle en lovovertrædelse af en så kvalificeret art, at den efter loven kan begrunde indgrebet.

Kontrollen med, at misbrug som de beskrevne ikke finder sted, ligger - udover den kontrolfunktion, som politiets egne organer udøver - hos den domstol, der skal tillade eller godkende indgrebet. Den af udvalgets flertal ovenfor side 76 ff foreslåede ordning med advokatbeskikkelse ved indgreb i meddelelshemmeligheden må opfattes som en styrkelse af denne kontrol.

Efter udvalgets opfattelse bør denne kontrol imidlertid yderligere udbygges med en ordning, hvorefter også selve anvendelsen af tilfældighedsfund i et vist omfang undergives retlig kontrol.

Tilfældighedsfund kan anvendes på to forskellige måder: De kan

anvendes som led i politiets eget interne arbejde med efterforskningen, og de kan anvendes som bevis i retten.

Den første anvendelsesform finder sted, når politiet på grundlag af en under en telefonaflytning tilfældigt modtaget oplysning om, hvem der har begået f.eks. et indbrudstyveri, og hvor kosterne befinder sig, iværksætter afhøring af den pågældende og besigtigelse eller ransagning af det sted, hvor kosterne skal være gemt. Undertiden forudsætter sådanne politimæssige skridt, at der af det politiorgan, der har iværksat telefonaflytningen, f.eks. narkotikapolitiet eller politiets efterretningstjeneste, gives underretning til det politiorgan, der skal foretage efterforskningen af den kriminalitet, som tilfældighedsfundet giver oplysning om. Som led i efterforskningen kan politiet foreholde den mistænkte indholdet af tilfældighedsfundet, f.eks. en båndoptagelse af en telefonsamtale, hvor han selv eller andre taler om tyveriet.

Ofte vil politiets efterforskning på disse måder skaffe andre beviser til veje eller ligefrem resultere i, at den mistænkte erkender sig skyldig, og at sagen kan fremmes som tilståelses-sag, uden at der bliver behov for at anvende selve tilfældighedsfundet som bevis i retten. I nogle tilfælde, hvor den mistænkte fastholder sin uskyld, og hvor der ikke som led i politiets øvrige efterforskning, f.eks. ved afhøringer af vidner eller ved fund af fingeraftryk på kosterne, er tilvejebragt tilstrækkeligt bevis for den mistænkte skyld, kan det blive nødvendigt at anvende selve tilfældighedsfundet - f.eks. en båndoptagelse eller afskrift af en telefonsamtale - som bevis i retten.

I disse sidstnævnte tilfælde bør der efter udvalgets opfattelse gives retten adgang til at afskære bevisførelsen, hvis særlige hensyn taler derfor. Dette kan være tilfældet, hvis den kriminalitet, som tilfældighedsfundet vedrører, er så bagatelagtig sammenlignet med de kriminalitetsarter, som kan begrunde indgrebet, at det vil være urimeligt at anvende tilfældighedsfundet som bevis. Det kan også være tilfældet, hvis omstændighederne omkring tilvejebringelsen af tilladelsen til indgrebet

i meddelelshemmeligheden for en efterfølgende betragtning viser, at man har strakt sig så vidt i skønnet over, om betingelserne var til stede - uden at der dog kan siges at foreligge misbrug - at det findes rettest ikke at anvende et tilfældighedsfund som bevismiddel.

Det må antages, at der allerede efter gældende ret er hjemmel for retten til efter protest at afskære den omhandlede bevisførelse, jfr. herved princippet i retsplejelovens § 837, stk. 2. Udvalget anser det imidlertid for mest hensigtsmæssigt, at der for de her omhandlede situationer gives en udtrykkelig lovregel om rettens adgang til at afskære beviset, jfr. lovudkastets § 789, stk. 2.

I reglen fastsættes tillige, at retten skal have oplysning om, på hvilken måde politiet har fået rådighed over materialet. Denne oplysning - der altså altid skal gives og ikke forudsætter en begæring herom fra retten - er nødvendig, for at retten kan vurdere, om der er grund til at afskære bevisførelsen. Inden retten træffer sin afgørelse, må anklager og forsvarer have haft lejlighed til at udtale sig, hvilket forudsætter, at forsvareren gøres bekendt med, hvorledes materialet er tilvejebragt. I særlige tilfælde vil retten eventuelt kunne indhente en udtalelse fra den i medfør af lovudkastets § 784 beskikkede advokat, hvis en sådan har været beskikket i forbindelse med tilladelsen til indgrebet.

Teksten i lovudkastets § 789, stk. 2, angiver ikke de kriterier, som retten skal lægge vægt på ved afgørelsen af, om bevisførelsen bør finde sted. Efter udvalgets opfattelse ville lovteksten blive urimeligt omstændelig ved anførelse af sådanne kriterier. Udvalget kan blot henvisse til de ovenfor anførte synspunkter.

Lovudkastets § 789, stk. 2, finder anvendelse både i tilfælde, hvor der er tale om at anvende tilfældighedsfundets oplysninger som bevis under domsforhandlingen og i tilfælde, hvor anvendelsen over for retten sker under sagens forberedelse, f.eks. som led i en afgørelse af, hvorvidt der er grundlag for

varetægtsfængsling eller andet straffeprocessuelt tvangsindgreb.

Tyngdepunktet for anvendelse af § 789, stk. 2, vil dog være bevisførelsen under domsforhandlingen. I de tilfælde, hvor lægdommere medvirker, forudsættes afgørelsen - i nævningesager altid og i domsmandssager normalt - truffet af rettens juridiske dommer(e) alene som led i sagens forberedelse.

Udvalget har overvejet, hvorvidt der også bør indføres regler om kontrol med anvendelsen af tilfældighedsfund som led i politiets efterforskning. Det er udvalgets opfattelse, at en sådan kontrol ikke er påkrævet. Samtidig må det antages, at det ville være yderst vanskeligt at gennemføre en effektiv kontrol på dette punkt. Hvorledes skulle man forhindre, at politiet ved tilrettelæggelsen af efterforskningen tager hensyn til oplysninger, man har modtaget i form af tilfældighedsfund? Der vil normalt heller ikke i den konkrete sag kunne gives nogen rimelig begrundelse for at afskære politiet fra at anvende oplysningerne som led i efterforskningen.

På denne baggrund har udvalget afstået fra at foreslå regler om kontrol med politiets anvendelse af tilfældighedsfund i efterforskningen.

Om destruktion af materiale, der tilvejebringes i form af tilfældighedsfund, henvises til bemærkningerne nedenfor side 121.

2.6.8. Efterfølgende foranstaltninger.

2.6.8.1. Underretning om foretagne indgreb.

Ifølge de gældende regler i retsplejelovens § 787, stk. 6, skal der efter en foretaget telefonaflytning i visse tilfælde gives telefonens indehaver underretning herom.

Efter udvalgets opfattelse bør denne underretningspligt, som udgør et led i den generelle kontrol med hemmelige indgreb, opretholdes. Samtidig foreslår udvalget udfra hensynet til at gøre reglerne om de forskellige indgreb i meddelelshemmelig-

heden ensartede, at underretningspligten udvides, så den også gælder ved de øvrige indgreb i meddelelshemmeligheden, jfr. lovudkastets § 788.

Ifølge bestemmelsen i retsplejelovens § 787, stk. 6, skal underretning gives til telefonens indehaver. Udvalget foreslår denne regel videreført i lovudkastets § 788, stk. 2, for så vidt angår telefonaflytning og teleoplysning. Den begrænsning i underretningspligten, der i dag gælder med hensyn til telefoner, der ikke er i privat eje, har udvalget ikke fundet grundlag for at opretholde. Det bemærkes herved, at afgrænsningen af begrebet "privatejede telefoner" kan give problemer i praksis. Der synes heller ikke at være nogen særlig grund til at undlade underretning ved aflytning af hel- eller halvoffentlige institutioners telefoner. Hvis aflytning er sket med hensyn til en telefon hos en abonnent, som via et internt omstillingsystem har flere lokalnumre, er det tilstrækkeligt, at underretning sker til indehaveren af hovednummeret, d.v.s. til selve abonnenten.

Det bemærkes, at der efter den skitserede underretningsregel ikke skal ske underretning til de enkeltpersoner, der har ført de konkret aflyttede telefonsamtaler. Dette ville i vidt omfang være praktisk umuligt og iøvrigt ganske uoverkommeligt.

Ved anden aflytning foreslår udvalget, at underretning skal gives til den, der har rådighed over det sted eller det lokale, hvor aflytningen har fundet sted. Ordet "rådighed" omfatter også den, der har - eller på aflytningstidspunktet havde - midlertidig rådighed over lokalet, f.eks. en hotelgæst, i hvis værelse aflytning er sket. Dette vil i tilfælde, hvor hotelgæsten senere er rejst uden at efterlade sig anden adresse, kunne gøre underretning umulig. Ved aflytning af samtaler i en bil må underretning gives til den, der som ejer eller bruger har haft rådighed over køretøjet. Ved aflytning på steder eller i lokaler, hvortil der er offentlig adgang, f.eks. restaurationer, museer, parker og offentlige befordringsmidler, skal underretning principielt gives til indehaveren af den pågældende lokalitet, hvadenten indehaveren er privat eller en offent-

lig institution. I tilfælde hvor underretning til en offentlig myndighed forekommer klart formålsløs, f.eks. til en kommune som ejer af en offentlig park, må man ved fornuftig anvendelse af undtagelsesreglen i lovudkastets § 788, stk. 3, kunne undlade underretning.

Ved brevåbning og brevstandsning, hvor tilladelsen i de fleste tilfælde nok efter kendelsens ordlyd ofte vil vedrøre alle forsendelser til en bestemt adressat, men hvor indgrebet reelt kun vil ramme enkelte forsendelser, idet alle de forsendelser, der er uden politimæssig interesse, vil blive videreekspereret uåbnet, foreslår udvalget underretningspligten udformet således, at underretning skal ske til afsenderen eller modtageren af de konkrete forsendelser, der reelt har været ramt af indgrebet. Ved denne alternative udformning af underretningspligten er der taget hensyn til, at afsenderen ofte vil være ukendt, eller at andre forhold kan gøre underretning til enten afsender eller modtager umulig.

Om underretningens indhold siger lovudkastet kun, at der skal gives "underretning om indgrebet". Underretningen vil f.eks. kunne udformes som et brev med følgende indhold:

"Det meddeles herved, at Deres telefon nr. 00 - 000000 har været aflyttet af politiet. Retten har givet politiet tilladelse hertil i en kendelse af den / 19.. Tilladelsen har omfattet tidsrummet fra den / 19.. til den / 19.."

Aflytningen skyldes, at der har været formodning om, at Deres telefon har været anvendt i forbindelse med en lovovertrædelse, men der har ikke været rettet mistanke mod Dem"

Yderligere oplysninger bør normalt ikke gives i forbindelse med en underretning. Hvis den person, til hvem underretning skal gives, har været mistænkt i sagen, skal der dog ifølge lovudkastet tillige gives underretning herom med angivelse af, hvilken lovovertrædelse mistanken har angået. Sidstnævnte angivelse kan ske blot ved at nævne lovovertrædelsens art uden specifikation af de konkrete omstændigheder, f.eks. således:

"De har under sagen har været mistænkt for overtrædelse af straffelovens § 191 om overdragelse m.v. af euforiserende stoffer."

Ligesom efter den gældende regel i retsplejelovens § 787, stk. 6, skal underretning ifølge lovudkastet gives af retten, d.v.s. af den byret, der har besluttet indgrebet, eller - i tilfælde, hvor beslutningen først er truffet efter appel til landsretten - over for hvilken begæringen om indgrebet er fremsat. Underretning skal gives snarest muligt, idet politiet dog ifølge lovudkastet har en frist på 14 dage efter udløbet af det tidsrum, for hvilket indgrebet har været tilladt, til at fremsætte begæring om unkladelse af eller udsættelse med underretning.

Gennemførelsen af underretningen forudsætter - i hvert fald ved brevåbning, hvor retten ikke har noget kendskab til de konkrete åbnede forsendelser, men i vidt omfang også ved de øvrige indgreb - at politiet forsyner retten med de fornødne oplysninger. Udvalget har ikke fundet det fornødent at fastslå dette udtrykkeligt i lovteksten.

I tilfælde, hvor indgrebet har medført, at der rejses sigtelse mod nogen, vil underretning om indgrebet - hvis det har været rettet mod den senere sigtedes telefon eller breve m.v. - ofte blive givet af politiet samtidig med sigtelsen. I sådanne tilfælde vil underretning fra retten være overflødig og må - også uden udtrykkelig bestemmelse herom i lovteksten - kunne unklades. Derimod forudsætter lovudkastet, at der også i disse tilfælde gives underretning til trediemand, hvis indgrebet har været rettet mod f.eks. en trediemands telefon.

I nogle tilfælde vil der være behov for at unklade at give underretning. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor den kriminelle undersøgelse vedrørende den lovovertrædelse, som mistanken har angået, fortsætter, idet indgrebet ikke har givet tilstrækkelige beviser, eller hvor efterforskningen i den pågældende sag vel er afsluttet, men hvor der fortsat skal ske efterforskning vedrørende andre overtrædelser. I sådanne tilfælde vil det kunne være ødelæggende for den fremtidige efterforskning,

hvis det gennem underretningen røbes, at aflytning har fundet sted.

Derfor foreslår udvalget, at der i lovudkastets § 788, stk. 3, hjemles adgang til at gøre undtagelse fra underretningspligten. Undtagelsesreglen er i det væsentligste udformet som den gældende regel i retsplejelovens § 787, stk. 6, dog at bestemmelsen efter forslaget også giver udtrykkelig adgang til at udsætte underretning i et nærmere fastsat tidsrum. Det bemærkes herved, at det i praksis i mange tilfælde vil være tilstrækkeligt, at underretning midlertidigt udsættes, indtil andre efterforskningskridt er taget, eller til der er truffet endelig beslutning om, at undersøgelsen skal indstilles.

Hvis der har været beskikket advokat i medfør af lovudkastets § 784, skal advokaten have haft lejlighed til at udtale sig, inden beslutning om udsættelse med eller unkladelse af underretning træffes. Reglen er iøvrigt udformet således, at advokaten ved udløbet af den periode, for hvilken indgrebet har været tilladt, skal have meddelelse enten om, at politiet har begæret forlængelse af indgrebet, eller om, at underretning om indgrebet er givet, eller, at der er fremsat begæring om unkladelse af eller udsættelse med underretning. Ved dette system gives der advokaten mulighed for at føre kontrol med, at underretning bliver korrekt givet i de tilfælde, hvor dette skal ske.

2.6.8.2. Opbevaring eller destruktions af materiale.

Bestemmelser om politiets opbevaring eller destruktions af det ved indgrebene tilvejebragte materiale i form af båndoptagelser, fotokopier eller anden gengivelse (f.eks. afskrifter) af det, der ved indgrebene er kommet til politiets kendskab, findes i dag for så vidt angår telefonaflytning i retsplejelovens § 787, stk. 5, og for så vidt angår anden aflytning i § 789, jfr. § 787, stk. 5.

Udvalget foreslår, at de gældende regler videreføres og udbygges, jfr. lovudkastets § 791.

Hovedindholdet i de foreslåede regler er følgende: Hvis der rejses sigtelse mod nogen for den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet, skal det ved indgrebet tilvejebragte, relevante materiale opbevares sammen med sagens øvrige akter. Hvis materialet er uden relevans, f.eks. uvedkommende telefonsamtaler, eller hvis materialet hidrører fra indgreb, der ikke har ført til, at nogen sigtes, eller fra indgreb i sager, hvor påtale senere opgives, skal materialet derimod destrueres. Sidstnævnte regel nødvendiggør ikke destruktion af materialet, hvis påtale undlades i medfør af retsplejelovens § 723, eller fordi den sigtede er under 15 år, eksterritorial eller lignende.

Med hensyn til det materiale, som efter det anførte skal destrueres, hjemler lovudkastets § 791, stk. 2, en adgang for retten til efter begæring af politiet at beslutte, at tilintetgørelse skal undlades eller udsættes, såfremt materialet fortsat er af efterforskningsmæssig betydning. Dette kan være tilfældet, hvis undersøgelserne vedrørende den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet,, ikke er afsluttet, eller hvis der ved indgrebet i form af tilfældighedsfund, jfr. afsnit 2.6.7., er fremkommet oplysninger om andre lovovertrædelser.

Inden der træffes beslutning om undladelse af eller udsættelse med tilintetgørelse af materialet, skal der være givet en i medfør af § 784 beskikket advokat lejlighed til at udtale sig. Reglen er iøvrigt for at lette advokatens kontrol med, at tilintetgørelse finder sted i de tilfælde, hvor dette skal ske, udformet således, at advokaten skal modtage meddelelse enten om, at destruktion har fundet sted eller om, at der er fremsat begæring om undladelse af eller udsættelse med destruktion.

Begrundelsen for udvalgets forslag om at henlægge kompetencen til retten er indgrebets hemmelige karakter.

Det er ikke muligt nøje at angive, i hvilket omfang den af udvalget foreslåede domstolskontrol med undladelse af destruk-

tion vil medføre en forøget arbejdsbyrde for domstolene. Udvalget vil dog henlede opmærksomheden på, at indgreb i meddelelseshemmeligheden er relativt sjældent forekommende, jfr. de statistiske oplysninger side 45, og at det kun er i en del af sagerne, at politiet - uagtet et indgreb i meddelelseshemmeligheden ikke fører til rejsning af sag - ønsker af efterforskningsmæssige grunde at opbevare materialet. Hertil kommer, at rettens prøvelse formentlig vil være ret enkel at foretage, hvis der ikke af den beskikkede advokat protesteres mod opbevaringen.

E t flertal af udvalgets medlemmer (Dalgas Rasmussen, Bækgård, Elmer, Hjorth og Kirk-Sørensen) finder, at domstolskontrol med undladelse af destruktion ikke bør omfatte sager om overtrædelse af straffelovens kapitler 12 og 13 og bemærker herved:

Efterforskning vedrørende overtrædelser af de nævnte kapitler om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v. er på flere punkter af særegen karakter. Efterforskningen, der som regel udføres af eller i samarbejde med politiets efterretningstjeneste, retter sig i vidt omfang mod personer og organer med tilknytning til eksterriale myndigheder. Efterforskningen kan have stor udenrigspolitisk betydning og munder ikke sjældent ud i et diplomatisk skridt i stedet for i en straffesag.

De udenrigs- og sikkerhedspolitiske aspekter i disse sager medfører, at vurderingen af, hvorvidt tilintetgørelse af materialet bør ske eller ej, har en noget anden karakter end ved almindelige straffesager, og at domstolene derfor er mindre egnede til at træffe afgørelse af, hvorvidt materialet fortsat er af en sådan efterforskningsmæssig betydning, at tilintetgørelse kan undlades eller udsættes.

På denne baggrund foreslår flertallet, at bestemmelsen om rettens kompetence til at beslutte, hvorvidt tilintetgørelse kan undlades eller udsættes, ikke finder anvendelse på materiale, der er tilvejebragt som led i efterforskning af lovovertrædel-

ser, for hvilke påtale i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a sker efter justitsministerens påbud. Dette gælder overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og af de fleste bestemmelser i kapitel 13 (dog ikke § 116 om at hindre foretagelse af valg og § 117 om forskellige forseelser i forbindelse med valg og stemmeafgivning),

I de omhandlede sager føres i forvejen af justitsministeriet en særlig direkte kontrol med efterretningstjenestens virksomhed. Denne kontrol bør vedrørende destruktion af materiale træde i stedet for domstolenes kompetence.

Et mindretal (Gammeltoft-Hansen og Ove Hansen) kan ikke anbefale den nævnte modifikation. Disse medlemmer finder det afgørende betænkeligt, hvis der inden for bestemte sagsområder gives politiet mulighed for uden anden kontrol end justitsministeriets tilsyn at opbevare alt hemmeligt indsamlet materiale fra telefonaflytninger og lignende indgreb i princippet uden tidsbegrænsning. Mindretallet finder ikke, at de særlige forhold vedrørende overtrædelser af straffelovens kapitler 12 og 13 nødvendiggør en så vidtgående fravigelse fra de almindelige regler som foreslået af flertallet. Det må endvidere tillægges afgørende vægt, at retten under alle omstændigheder skal give tilladelse til selve iværksættelsen af indgrebet og til dets eventuelle fortsættelse. På denne baggrund må rettens efterfølgende stillingtagen til, om det i sagen indsamlede materiale fortsat har efterforskningsmæssig betydning, anses for ubetænkelig.

Udvalget er iøvrigt enig om at foreslå en bestemmelse i lovudkastets § 791, stk. 3, om tilintetgørelse af materiale, der er fremkommet ved, at der som led i telefonaflytning, anden aflytning eller brevåbning er foretaget indgreb i den mistænkte forbindelse med personer, som efter reglerne i retsplejelovens § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne. Der henvises om denne bestemmelse til bemærkningerne ovenfor side 104.

2.6.9. Telefonvæsenets, postvæsenets og andres pligt til at medvirke.

Indgreb i meddelelseshemmeligheden ville i praksis ikke kunne gennemføres uden bistand fra de institutioner og virksomheder, der beskæftiger sig med befordring af meddelelser og andre forsendelser. I lovudkastets § 786 er fastsat regler, der pålægger Post- og Telegrafvæsenet, telefonselskaberne og andre tilsvarende offentlige og private virksomheder at bistå politiet ved gennemførelsen af indgreb i meddelelseshemmeligheden. Pligten er sanktioneret ved en henvisning til retsplejelovens § 178 om de foranstaltninger, der kan træffes over for modvillige vidner (bøder, erstatningsansvar, tvangsbøder og frihedsberøvelse i indtil 6 måneder).

Endelig indeholder lovudkastets § 786, stk. 2, en særlig regel om pligt for offentlige og private telefonvirksomheder til i tilfælde, hvor der foreligger tilladelse fra en abonnent, (og hvor der altså ikke er tale om et tvangsindgreb, jfr. ovenfor side 61) efter rettens bestemmelse at give oplysning om, fra hvilke andre telefoner eller kommunikationsapparater der etableres forbindelse til abonnentens apparat. Der henvises om denne bestemmelse iøvrigt til bemærkningerne ovenfor side 62.

Kapitel 3.Politiets anvendelse af agenter
som led i efterforskningen af lovovertrædelser.3.1. Om aktiv efterforskning og "agent provocateur";
oversigt og begreber.

I retsplejelovens kapitler 67-75 er der givet bestemmelser om straffesagers forberedelse, inden sagen rejses ved retten. Bestemmelserne indeholder bl.a. regler om efterforskningens formål, forsvarerens rettigheder, politiets afhøringer og om visse straffeprocessuelle tvangsindgreb, f.eks. de i betænkningens kapitel 2 omtalte indgreb i meddelelshemmeligheden. Derimod er der ikke regler om, hvorledes politiets almindelige efterforskning iøvrigt skal finde sted, jfr. betænkning om efterforskning i straffesager m.v. rir. 622/1971 side 9-10.

Efterforskning med henblik på at konstatere, om en lovovertrædelse er begået og i bekræftende fald af hvem, har traditionelt koncentreret sig om sådanne efterforskningsskridt som afhøring af vidner og undersøgelse af gerningsstedet for spor. Det er karakteristisk, at efterforskningen normalt først er blevet iværksat, efter at forbrydelsen er begået og anmeldt til politiet.

Imidlertid adskiller visse former for moderne kriminalitet sig på afgørende vis fra traditionel kriminalitet. Narkotikakriminalitet o.lign. er "offerløs" i den forstand, at ofrene d.v.s narkomanerne er afhængige af, at der tilføres markedet narkotika, og derfor så at sige "solidariserer sig" med de personer, som forsyner dem med euforiserende stoffer. Ofte vil grænsen mellem forbryder og offer tillige være flydende, idet den enkelte narkoman for at skaffe sig penge til køb af narkotika kan optræde som led i en forhandlerkæde, som kurer eller på anden måde deltage i den skjulte distribution af euforiserende stoffer.

Narkotikakriminalitet synes i mange tilfælde at blive styret af en organisation, ikke sjældent med internationale forgreninger, og den enkelte narkoman vil normalt ikke, selv om han måtte være interesseret heri, være i stand til at udpege ret mange led i forhandlerkæden. Den internationale narkokriminalitet kan også være af en sådan karakter, at potentielle vidner er bange for at træde frem og hjælpe politiet.

Disse omstændigheder har ført til, at det har været nødvendigt at tilføre politiet øgede mandskabsmæssige ressourcer til bekæmpelse af narkotikakriminaliteten. Endvidere har det været nødvendigt at forøge politiets anvendelse af ikke-traditionelle efterforskningskridt.

Politiet har i de senere år i stigende omfang anvendt tekniske hjælpemidler i efterforskningen. Dels er indsamling og bearbejdning af oplysninger blevet effektiviseret, og dels er anvendelsen af bl.a. telefonaflytning særligt i narkotikasager udvidet og effektiviseret.

Endvidere er politiets efterforskning blevet mere aktiv og udadrettet end tidligere. Denne aktivitetsforøgelse har givet sig udslag i anvendelsen af en række efterforskningskridt, som under eet kan betegnes som "aktiv efterforskning".

Begrebet "aktiv efterforskning" dækker et stort antal forskellige efterforskningsmidler. Karakteristisk for alle disse er, at politiet ikke blot søger at opklare en forbrydelse, der er begået og anmeldt af offeret eller en anden person, men "er med i marken" og foretager undersøgelser, samtidig med at kriminaliteten er på forsøgsstadiet eller ved at blive begået.

Visse af de i retsplejeloven beskrevne straffeprocessuelle tvangsindgreb, f.eks. aflytning, kan anses som omfattet af begrebet "aktiv efterforskning", men ikke alle aktive efterforskningskridt kan betragtes som straffeprocessuelle tvangsindgreb, således som dette begreb defineres side 12.

Aktiv efterforskning kan bestå i, at politiet skygger eller på anden måde holder øje med bestemte personer, at man lader civilklædte politifolk færdes i kriminelle miljøer, f.eks. i stærkt belastede bydele eller på værtshuse. Politiet kan endvidere anvende meddelere, ofte anonyme, der videregiver oplysninger om påtænkte forbrydelser, og man har i beskedent omfang mulighed for at yde sådanne personer dusør for deres indsats.

Aktiv efterforskning består af en mangfoldighed af adfærdsmåder, og det er næppe muligt og formålstjenligt at forsøge at definere begrebet nærmere.

En række tilfælde af aktiv efterforskning har påkaldt sig særlig opmærksomhed. Disse tilfælde er karakteristiske ved, at de indeholder en meget høj grad af aktivitet fra politiets side, og i visse tilfælde at politiets virksomhed indeholder fristelsesmomenter, som har til formål at afsløre gerningsmanden til en forbrydelse.

Politiet kan anvende infiltration i kriminelle kredse. Begrebet infiltration dækker over et bredt spektrum af politivirksomhed, jfr. Gammeltoft-Hansen, U.1979 B.15. Det kan strække sig lige fra den politimand, der jævnligt frekventerer et bestemt værtshus for at lytte til gæsternes samtale, til en organiseret infiltration af kriminelle eller potentielt kriminelle miljøer og organisationer som beskrevet af Greve i Dansk Politi 1976, side 45.

Ved "controlled delivery" (kontrolleret leverance) forstås, at politiet har kendskab til, at der vil blive importeret et kvantum euforiserende stoffer, men undlader at gribe ind, f.eks. ved grænseovergangen, og i stedet følger stoffets videre transport ind i landet med henblik på først af slå til på et belejligt tidspunkt, hvor det bevismæssigt er muligt at ramme en så stor del af organisationen som muligt.

Den form for aktiv efterforskning, der er mest kendt og har tiltrukket sig størst opmærksomhed, er dog anvendelsen af "agents provocateurs" .

Hvorledes dette begreb skal defineres er ikke ganske klart. Hurwitz definerer i Den Danske Strafferetspleje, 3. udgave, side 269 begrebet som personer, der anstifter til strafbare handlinger for, efter at disse er begået, at udlevere gerningsmændene til politiet.

Gammeltoft-Hansen nævner i U.1979 B.15, at betegnelsen oftest anvendes til at beskrive den adfærd, hvorved en person (agenten) fremkalder en lovovertrædelse med det formål at få gerningsmanden afsløret og straffet. Det anføres videre, at agenten adskiller sig fra den blotte meddeler ved, at agenten selv spiller en rolle i det kriminelle handlingsforløb.

Kallehaug angiver i U. 1976 B. 1, at agenten selv griber ind i de begivenheder, som udgør en eventuel senere straffesags grundlag ved at medvirke til realisationen af selve gerningsindholdet, idet han på skrømt angiver at være interesseret i, at en forbrydelse bliver realiseret.

Om udvalgets overvejelser om den nærmere bestemmelse af agentbegrebet henvises til side 150.

Anvendelse af agent provocateur vil normalt kun finde sted i sager, hvor der er mistanke om meget alvorlig kriminalitet. I praksis har det været politiets anvendelse af agenter i narkotikasager, der har rejst debat.

Dette må ikke forlede til den opfattelse, at anvendelse af agenter alene er et narkotikaspørgsmål. Agenter kan tænkes anvendt i forbindelse med et bredt spektrum af straffesager. Politiet er dog meget tilbageholdende med at anvende agenter i andre sager end narkotikasager.

Om politiets anvendelse af agenter i narkotikasager henvises til de under 3.2. og 3.3. nævnte domme og eksempler.

Til belysning af de situationer, i hvilke agenter iøvrigt kan

tænkes anvendt, henvises til Gammeltoft-Hansen i Tidsskrift for Retsvidenskab 1984, side 93 ff. og Vagn Greve i Dansk Politologi 1976, side 43 ff.

3.2. Gældende regler, retspraksis og teori.

Der findes ikke i lovgivningen bestemmelser om politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser. Der er heller ikke i administrative forskrifter fastsat sådanne regler. Politiet har dog i forbindelse med anvendelsen af agenter internt opstillet visse retningslinier, men det må betones, at der alene er tale om retningslinier, som anvendes i den enkelte politikreds, og disse retningslinier har ikke udmøntet sig i, at der centralt er udarbejdet nærmere bestemmelser. Om Københavns politis retningslinier for anvendelse af agenter i narkotikasager henvises til side 136 ff.

I den ældre juridiske teori er spørgsmålet om agent provocateur kun sporadisk behandlet.

Torp koncentrerer sig i Den danske Strafferet, Aim. del, 1905, side 628 - 630, om spørgsmålet, hvorvidt agenten kan straffes. Det hedder bl.a., at hvis agentens forsæt kun går ud på, at den anstiftede skal begå en forsøgshandling, eller at denne vel skal foretage det til forbrydelsens fuldbyrkelse fornødne, men at retsforstyrrelsens indtræden skal afværges ved den anstiftedes anholdelse eller på anden måde, kan agenten ikke straffes, undtagen muligvis for uagtsomhed. Hvis agentens forsæt går ud på at få retskrænkelsen fuldbyrdet, kan agenten derimod efter Torps opfattelse straffes, jfr. dommen i HRT 1862, side 611. Denne dom er nærmere omtalt af Kallehaug i U.1976 B. 3, note 5.

Torp definerer ikke nærmere, hvad der efter hans opfattelse forstås ved en agent, men synes at reservere betegnelsen til de tilfælde, hvor en person optræder som egentlig anstifter til en forbrydelse. Anstifterens forhold karakteriseres som højst umoralsk, men det udtales samtidig, at den anstiftede ikke går fri for straf.

Hurwitz behandler i Den danske Kriminalret, Alm. del, 4. udgave, side 357 ff, spørgsmålet om agent provocateur i forbindelse med en gennemgang af det strafferetlige medvirkensbegreb. Det siges bl.a., at det ikke kan anses som en tilladelig politimæssig metode at benytte agent til fremkaldelse af en forbrydelse. En agent defineres som en person, der fremprovokerer en lovovertrædelse med det formål at få gerningsmanden afsløret og straffet. Med hensyn til agentens forhold synes Hurwitz at tilslutte sig Torps opfattelse, hvorimod spørgsmålet om den anstiftedes (hovedmandens) forhold lades uomtalte.

I Den danske Strafferetspleje, 3. udgave, side 269, gentager Hurwitz, at det er ulovligt at benytte agents provocateurs, men disse defineres fortsat som personer, der anstifter strafbare handlinger.

løvrigt kan om ældre teori og retspraksis henvises til Kallehauge i U.1976 B. 2, hvor det bl.a. nævnes, at Hurwitz¹ afvisende holdning over for brugen af agenter nok er mere tilsyneladende end reel, idet Hurwitz koncentrerer sig om privatpersoners deltagelse i efterforskningen og forudsætter, at agenten ikke har villet hindre fuldbyrnelsen eller haft grund til at regne med at kunne gøre det.

Den ældre teori synes således - i hvert fald i et vist omfang - at afvise anvendelse af agenter som led i politiets efterforskning af lovovertrædelser. En nærmere afgrænsning af agentbegrebet og en vurdering af de hensyn, der taler for i visse situationer at tillade anvendelse af agent, ses ikke foretaget.

Gomard udtaler i Studier i Den danske Straffeprocess, 1976, side 205 bl.a. :

"For dansk ret må det vist nok indtil videre fastholdes, at politiet ikke må fremkalde den forbrydelse, for hvilken tiltale senere rejses. Det kan efter omstændighederne være nødvendigt for politiets arbejde, at den, som efter aftale med politiets ledelse søger optagelse i kriminelle kredse for at afsløre disses strafbare handlinger, selv deltager i mindre alvor-

lige lovovertrædelser for at vække disse kredses tilid, men det må ske på en sådan måde, at det ikke med rimelighed kan hævdes, at den forbrydelse som en tiltale omfatter, ikke ville være blevet begået uden politiets tilskyndelse dertil. Brug af agent provocateur er ikke uden videre berettiget, fordi den, der optræder som agent provocateur, har til hensigt at hindre forbrydelsen, inden den fuldbyrdes, således at han strafferetligt ikke har forsæt til dens udførelse, men politiet må dog ud fra nødretslignende betragtninger for af afværge en alvorlig forbrydelse, f.eks. et terroristdrab, kunne lade en person på skrømt foregive, at han vil deltage i forbrydelsen, måske ved fremskaffelse af et våben. En videregående anvendelse af agent provocateur må kræve lovændring."

Gomards fremstilling af straffeprocessen kom i 1976 på et tidspunkt, hvor spørgsmålet om politiets arbejdsmetoder, herunder anvendelsen af agent provocateur, var blevet aktualiseret som følge af den stigende narkotikakriminalitet. Gomards fremstilling bærer præg heraf i sin beskrivelse af anvendelsen af agenter, idet Torps og Hurwitz' strengt teoretiske synspunkter synes forladte til fordel for en afvejning af politiets behov for at anvende utraditionelle efterforskningskridt med de risici, som en sådan anvendelse kan indebære.

Om den debat, der siden midten af 1970-erne har fundet sted i den juridiske teori, henvises til afsnit 2.4.

Ældre retspraksis er sparsom og giver ikke megen vejledning med hensyn til gældende ret. Om dommen i HRT 1862, side 611 henvises til Kallehauge i U.1976 B. 3. Ved de af Hurwitz i Den danske Kriminalret, side 357 nævnte domme, U.1930.160 0 og U.1934.165 0, blev agenten frifundet allerede af den grund, at der forelå concursus necessarius tilfælde, hvor agentens medvirken efter den dagældende lovgivning ikke var strafbar.

¹ nyere retspraksis er spørgsmål om agent provocateur blevet aktuelle i narkotikasager siden midten af 1970-erne. Der ses ikke i den seneste årrække at foreligge afgørelser vedrørende politiets anvendelse af agenter i andre sagskategorier end narkotikasager. I disse Seiger er der derimod afsagt en række domme.

I den såkaldte Vallensbæk-sag blev en civil person af politiet udstyret med penge, således at den pågældende kunne optræde som køber af morfinbase. Der blev indgået en aftale med nogle narkotikahandlere om køb af morfinbase, og da aftalen skulle opfyldes, slog politiet til, og de pågældende blev anholdt.

Ved Københavns byrets dom af 3. juli 1975 blev de tiltalte kendt skyldige i overtrædelse af straffelovens § 191 m.v. Ved dommen afviste byretten, at der skulle ske strafnedsættelse. Byretten anførte bl.a., at stoffet, da agenten kom ind i billedet, allerede var indført i Danmark i et sådant kvantum, at det kun kunne være tænkt til videresalg.,

Dommen blev stadfæstet af Østre landsret den 9. januar 1976 i henhold til de af byretten anførte grunde.

Forud for den endelige dom havde Østre landsret ved kendelse af 27. oktober 1975 (U.1976.236 ØLK) bestemt, at det ikke skulle pålægges politiet at indkalde agenten som vidne under sagen. Landsretten bemærkede i præmisserne, at den bevistvivl, der kunne opstå som følge af, at agenten ikke førtes som vidne, måtte komme de tiltalte til gode med hensyn til både skyldsspørgsmål og strafudmåling.

I den såkaldte Hotel Scandinavia-sag, der bl.a. er omtalt af Nissen i U.1977 B.404-405 og af Rothenborg i U.1978 B.84 afviste både Københavns byret ved dom af 4. februar 1977 og Østre landsret ved dom af 6. juli 1977 strafbortfald eller strafnedsættelse som følge af politiets anvendelse af agent. Under sagen besluttede landsretten, at agenten skulle føres som vidne i retten.

Ved kendelse af 21. marts 1978 (U.1978.367 HKK) tog Højesteret i den såkaldte Bilka-sag stiling til spørgsmålet om afhøring af agenten som vidne i retten.

Under sagen havde 2 danske politifolk og en civilperson efter aftale med politiet under en samtale i varehuset Bilka

ved Århus aftalt med to udlændinge, at de tre danskere skulle købe 710 gram morfinbase for en pris af 430.000 kr. Da overdragelsen skulle finde sted nogle dage senere, kom politiet til stede, og de to udlændinge blev anholdt.

Under domsforhandlingen begærede forsvarerne de tre danskere afhørt som vidner for at få klarlagt, på hvilken måde og i hvilket omfang de pågældende havde haft indflydelse på mængden af den narkotika, som var søgt overdraget, og om der eventuelt var lagt pres på de tiltalte til at afhænde narkotika. Anklagemyndigheden protesterede herimod, men ved kendelse af 1. december 1977 bestemte byretten, at begæringen om vidneførelse af de tre danskere skulle tages til følge.

Denne kendelse blev af anklagemyndigheden påkæret til Vestre landsret. Ved kendelse af 22. december 1977 udtalte landsretten bl.a.:

"Efter sagens karakter og det iøvrigt oplyste finder retten ikke tilstrækkelig anledning til mod anklagemyndighedens indsigelse og den derfor anførte begrundelse at efterkomme forsvarernes begæring om, at den i sagen som "meddeler 1" betegnede civilperson afhøres som vidne under domsforhandlingen. Når endvidere henses til det af anklagemyndigheden i kæreskriftet anførte vedrørende følgerne af en eventuel afhøring som vidner under domsforhandlingen af de som "meddeler 2" og "meddeler 3" betegnede politifolk, findes forsvarernes begæring i det hele ikke, at burde tages til følge. Det bemærkes herved, at den bevistvivl, der måtte følge af, at de nævnte 3 personer ikke føres som vidner i retten, må komme de tiltalte til gode såvel i henseende til skyldsspørgsmålet som med hensyn til eventuel strafudmåling."

Kendelsen blev stadfæstet af Højesteret den 21. marts 1978 i henhold til grundene.

Fra retspraksis kan endvidere henvises til to domme afsagt af Københavns byret, henholdsvis den 13. marts 1975 og den 14. marts 1975, refereret af Kallehauge i U.1976 B. 1, note 3, og en af Københavns byret den 2. juni 1978 afsagt dom, refereret af Nissen i U.1978 B.341.

Nævnes må tillige den såkaldte Lyngby Storcenter sag. Under denne sag blev der under et møde på en restaurant i Lyngby Storcenter indgået en aftale mellem 2 personer, A og B, og en dem ubekendt politimand om salg af 2 kg. heroin til 1.6 mill, kr., som derefter forsøgte afhentet med henblik på overdragelse til politimanden, hvilket imidlertid mislykkedes, fordi A og B ikke kunne komme i kontakt med deres leverandør, og fordi politimanden insisterede på, at handelen skulle gennemføres straks.

Ved Østre landsrets dom af 6. november 1981 blev A frifundet, idet landsretten ikke fandt, at der i de foreliggende oplysninger var tilstrækkeligt grundlag for at anse det for bevist, at han havde rådighed over heroin eller sådanne forbindelser til kredse, hvor der handledes med heroin, at han var i stand til at skaffe større kvanta af dette stof. Selv om rigtigheden af hans forklaring om baggrunden for hans handlinger måtte anses for tvivlsom, fandt retten ikke i sagens øvrige oplysninger sikkert grundlag for at bortse fra denne forklaring. Han blev herefter frifundet i dette forhold, men blev for en række andre forhold straffet med fængsel i 3 år og 6 måneder.

Ved Østre landsrets nævningedom af 2. april 1982 (U.1982.995 HD) blev B dømt for forholdet, idet det i anklageskriftet mod den pågældende hedder, at forholdet mislykkedes, idet han som vederlag for sin formidling af handelen forlangte heroin for 200.000 kr. af A, som imidlertid uden B's vidende havde til hensigt at bedrage politimanden ved at levere et virkningsløst pulver, hvilket bevirkede, at A afstod fra sit forehavende under foregivende af, at han ikke var leveringsdygtig.

I meddelelse nr. 8/1982 fra Landsforeningen af advokater antaget til udførelse af offentlige og beneficerede sager omtales en sag (Københavns byrets kendelse af 24. august 1981), hvor der blev givet tilladelse til, at politiet i et nærmere angivet tidsrum ved apparat anbragt på en arrestants person kunne aflytte eller optage udtalelser, samtaler og forhandlinger med personer, som kunne mistænkes for overtrædelse af narkotikalovgivningen. I meddelelsen refereres det, at arrestan-

tens bil endvidere blev udstyret med mikrofoner, og at arrestanten opsøgte en person på et sædvanligt mødested og aftalte køb af morfinpiller. Næste dag blev denne person og en anden person pågrebet med 200.000 morfinpiller. Der blev i arrestantens egen sag ved strafudmålingen lagt vægt på, at han havde ydet et væsentligt bidrag til sagens opklaring.

Ved en dom afsagt af Københavns byret den 10. maj 1984 har retten under henvisning til straffelovens § 85 fraveget de sædvanlige principper for straffastsættelse i narkotikasager, idet det lagdes til grund, at tiltalte ikke selv havde indsmuglet eller forud for aftalen med politiet besiddet stof, og at det kvantum, der søgtes overdraget, var fastlagt efter politiets forslag.

Fra norsk praksis bør nævnes den såkaldte Biggensag, der er omtalt af politiadvokat Nissen i U.1978 B.338. Om sagen henvises til betænkningens bilag 2, side 239.

Nedenfor i afsnit 3.3. er endvidere refereret nogle sager, hvor anvendelse af agent har fundet sted.

Det er på grundlag af retspraksis ganske vanskeligt at uddrage sikre konklusioner om gældende eet vedrørende politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser. Det må dog anses som fastslået, at politiet i et vist omfang er berettiget til at anvende agenter. Politiet må dog ikke ved denne handlemåde fremkalde en forbrydelse, der ellers ikke ville være blevet begået, jfr. Østre landsrets dom af 6. november 1981.

Retten foretager en konkret vurdering af, om agenten skal føres som vidne under retssagen, jfr. U.1976.236 0 og U.1978. 367 HKK. Såfremt politiet ikke ønsker agenten afhørt som vidne, må en som følge heraf opstået bevistvivl komme de tiltalte til gode såvel i henseende til skyldsspørgsmålet som med hensyn til eventuel strafudmåling.

Det synes ikke på grundlag af retspraksis muligt at udlede,

om der efter gældende ret stilles betingelser i relation til kriminalitetskrav, mistankekrav, indikationskrav m.v.

3.3. Politiets anvendelse af agenter i narkotikasager.

Som nævnt er der i politiet internt opstillet visse retningslinier for anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser.

Udvalget har fra Københavns politi modtaget nærmere oplysninger om anvendelsen af agenter i København. Det bør i denne forbindelse nævnes, at størstedelen af de agentaktioner, der bringes til udførelse i Danmark, finder sted i Københavns politis regi. Politiet har oplyst, at anvendelse af agent stort set kun finder sted i narkotikasager, og at der i årene fra 1975, da den første agentaktion fandt sted, er gennemført i alt 10-15 agentaktioner i sådanne sager. Et yderligere antal er forsøgt, men er indstillet på indledende stadier efter en vurdering af gennemførligheden.

Politiets udgangspunkt ved anvendelse af agent er, at agenten ikke må provokere til en handling, som ellers ikke ville være blevet begået. Der foretages en overvejelse af, hvor god politiets viden er, og hvor bestyrket mistanken er. Normalt vil det blive krævet, at der foreligger direkte eller indirekte viden om, at der til Danmark er importeret euforiserende stoffer, som inden for få dage vil blive udbudt til salg på markedet. Politiet holder aktionen på et sådant niveau, at den kun omfatter den stofmængde, som efter forlydende er til salg. Såvidt det er muligt, sikrer man sig, at der er lejlighed til at se stoffet. Aktionen skal normalt gennemføres i løbet af få dage, højst en uge, da politiet ønsker at sikre sig, at hovedmanden ikke først skal fremskaffe stoffet fra udlandet.

Afgørelse om indsættelse af agent træffes på ledelsesplan, d.v.s. af politidirektøren eller en vicepolitidirektør.

En aktion vil almindeligvis ikke **blive** iværksat, medmindre

der er tale om betydelige kvanta stof. For så vidt angår heroin, vil en aktion næppe blive iværksat, medmindre der er tale om mistanke om mindst 250 gram, og for så vidt angår hash, vil man ikke gå under 25 kg.

Der stilles normalt det indikationskrav, at sædvanlig efterforskning skal være forgæves. Dette er ikke ensbetydende med, at sådan efterforskning skal have været forsøgt, men alene, at sædvanlig efterforskning efter almindelig erfaring ikke vil være mulig, ofte allerede fordi overdragelsen skal finde sted i løbet af meget kort tid.

Agentens person overvejes nøje. Der vil normalt være tale om en politimand, helst dansk og altid frivillig. Der opnås størst sikkerhed for, at agenten reagerer på adækvat måde i pludseligt opståede situationer, når hvervet udføres af en dansk politimand. I særlige tilfælde kan der dog blive tale om at bruge udenlandske politifolk eller civile personer.

Der tages stilling til, om der i forbindelse med aktionen skal "penge på bordet". Dette sker sjældent, men i de tilfælde, hvor det er nødvendigt, er der tale om beløb hidrørende fra statskassen.

Aktionen gennemføres som regel på den måde, at politiet gennem kontakt med en meddeler i det kriminelle miljø får underretning om, at en narkotikatransaktion er under udførelse, hvorved et større kvantum vil blive bragt på markedet. Politiets agent tager herefter kontakt med en af de formodede hovedmænd for at tilbyde at købe det omhandlede parti narkotika. Ved etableringen af denne kontakt ydes der eventuelt bistand af meddeleren. Overdragelsen af stoffet og købesummen søges tilrettelagt på en sådan måde, at politiet med størst mulig sikkerhed kan slå til og anholde de implicerede samt beslaglægge stoffet.

Der lægges betydelig vægt på agentens sikkerhed. Særlige politifolk er udpeget til udelukkende at koncentrere sig om herom. Der lægges ligeledes særdeles stor vægt på at beskytte

den meddeler, hvis oplysninger er anledning til, at politiet vælger at indsætte en agent, og som ofte fortsat skal kunne færdes i sit hidtidige miljø efter aktionens afslutning. Politiet har flere gange afstået fra at benytte agent af hensyn til at beskytte meddeleren, idet "bagmanden" efter anvendelse af agent ofte med lethed kan regne ud, hvem meddeleren må have været.

Om retningslinierne for politiets anvendelse af agenter henvises iøvrigt til de af Nissen i U.1977 B.406 opstillede punkter.

Til illustration af anvendelsen af agenter i narkotikasager skal nævnes 4 eksempler meddelt af Københavns politi:

Eksempel 1: I juni 1983 modtog Københavns politis narkotikaafdeling konkrete oplysninger om, at en herboende udlænding lå inde med et betydeligt parti heroin, der var udbudt til salg. Politiet havde tidligere forgæves foretaget efterforskning mod den pågældende i anledning af andre oplysninger om, at han handlede med narkotika. De nye oplysninger var af en sådan beskaffenhed, at mistanken mod ham var væsentligt bestyrket, og via en meddeler i miljøet blev afdelingen bekendt med, at den mistænkte snarest ville forsøge at afsætte et større parti heroin til en mellemhandler.

For at sikre, at dette parti heroin, der blev omtalt som ca. et par kg, ikke kom ud i handelen, og samtidig skaffe de nødvendige beviser mod den mistænkte, optog politiet kontakt med mellemhandleren, som forblev i den tro, at der var tale om en realistisk aftager.

Via mellemhandleren blev stoffet bestilt til levering, hvorefter den mistænkte blev holdt under nøje observation og skygning. Hovedformålet var at afsløre den mistænkte som den egentlige bagmand.

En nat erfarede politiet, at den mistænkte i et parklignende område gravede en plastikpose op, hvorefter han gik til sin

lejlighed. Kort efter slog politiet til mod denne lejlighed, hvor gerningsmanden stod i køkkenet med et større parti heroin, som blev ompakket til småposer. Han nåede at skylle en del af heroinen ud i vasken, men det lykkedes at beslaglægge godt 1 kg. heroin fra plastikposer, vask og vandlås.

Eksempel 2; I december måned 1979 modtog politiet oplysninger fra en meddeler om, at to udenlandske statsborgere havde udbudt 1-2 kg morfinbase til salg. Det forlød, at varerne hurtigt skulle omsættes, og at omkring 1 kg var blevet overdraget.

Efter aftale med politiet lod meddeleren sælgerne forstå, at han kendte en interesseret aftager af stoffet. Derefter blev der aftalt et møde om nærmere forhandling om køb af stoffet, der på grund af høj koncentration af morfin skulle koste ca. 950.000,- kr. pr. kg.

På et aftalt mødested optog politiet forhandling om køb, og ved denne lejlighed mødte 4 personer op. Under dette møde blev mistanken mod de pågældende bestyrket, og der antoges at være skabt sikkerhed for, at stoffet var til stede her i landet. På grund af uenighed om bl.a. prisen blev handelen afbrudt, men et døgn senere gik sælgerne ind på de krav, der var stillet.

På det aftalte leveringstidspunkt mødte politiets agent atter de 4 personer på en banegård, og efter en kort forhandling overdrog de ca. 1 kg morfinbase til agenten. Endnu før pengene var betalt, slog politiet til og foretog anholdelse.

Eksempel 3; I marts måned 1978 bragte narkotikaafdelingen i erfaring, at en herboende udlænding havde udbudt et større parti pakistanske morfinpiller til salg. Vedkommende var særdeles godt kendt af narkotikapolitiet; dels havde han i slutningen af 1960'erne været varetægtsfængslet for narkotikahandel, og dels forelå der siden adskillige anonyme oplysninger om, at han fortsat var aktiv narkotikahandler.

Efterforskning mod ham havde været indledt, senest et par år forud for den nye henvendelse, men uden at det herigennem havde vist sig muligt at skaffe tilstrækkelige beviser ad traditionel vej. Der havde desuden været efterforskning imod ham i Sverige, hvor han fra tid til anden boede, idet han ligeledes var mistænkt for at stå bag handel med narkotika i Sverige, men også der var resultatet negativt.

Da der via en meddeler var skaffet rimelig sikkerhed for, at han lå inde med et parti morfinpiller, blev det besluttet, at politiet skulle indsætte en agent som køber af morfinpillerne.

På en restaurant i den indre by mødtes den mistænkte og politiets agent, og der blev over nogle møder forhandlet om køb af morfinpiller for ialt 150.000,- kr., svarende til ca. 5.000 stk. piller. Under de indledende forhandlinger blev der sikret nøje klarhed over, at den mistænkte var i besiddelse af det parti, der blev forhandlet om.

Forhandlingerne strakte sig over tre dage, og herunder blev det klarlagt, at sælgeren umiddelbart før selve handelens gennemførelse ville få overdraget morfinpillerne af sin leverandør, der ville komme til stede i restauranten for på toilettet at overdrage pillerne til sælgeren, og uden at politiets agent ville få lejlighed til at se leverandøren.

Sideløbende med disse forhandlinger mellem sælger og agenten, blev der indsat skygge- og observationshold fra politiets side. Selve handelen blev afviklet i marts 1978 på en restaurant, hvor det nævnte parti piller på ialt 5.000 stk. blev sikret og sælgeren anholdt. På baggrund af de oplysninger, som politiet fik under den løbende forhandling, var politiets observations- og skyggehold i stand til at pågribe leverandøren, da denne forlod restauranten.

Eksempel 4: I maj måned 1981 modtog politiet en henvendelse fra en meddeler om, at en udlænding aktuelt ville sælge et anseligt kvantum heroin. Pågældende blev identificeret, og

det viste sig at være en person, mod hvem der tidligere var foretaget narkotikaefterforskning, men uden at det var lykkedes at føre bevis for, at han handlede;.

Politiet lod en narkotikapolitimid indtræde som agent, og han blev introduceret af meddeleren.

Politiets agent havde nogle møder med sælgeren, der omtalte, at han havde forbindelse med 2 landsmænd, der opholdt sig her i landet, og for hvem han skulle sælge fra 1/2 til 1 kg heroin.

Gennem disse samtaler blev mistanken bestyrket i en sådan grad, at politiet følte sig overbevist om, at heroinen med sikkerhed var indsmuglet her i landet og lå skjult et ukendt sted.

På politiets foranledning blev der arrangeret et møde på et hotel, hvor sælgeren og dennes 2 landsmænd skulle deltage med henblik på eventuelt at afslutte en handel.

Sælgeren mødte op til dette møde og viste bl.a. en prøve af stoffet. Da aftalen om mængden af stof og prisen m.v. var indgået, forlod sælgeren hotellet for at tage kontakt med sine 2 landsmænd, de egentlige leverandører. Han blev skygget til en nærliggende gade, hvor de 2 andre sad i en grøn bil. Da der i anden anledning opholdt sig en del politi i gaden, havde de to leverandører afstået fra at nærme sig hotellet og deltage i mødet.

Få dage senere blev politiets agent kontaktet af sælgeren, der nu fortalte, at han i hvert fald kunne levere 1 kg heroin, hvis man kunne enes om prisen.

Der blev herefter arrangeret et møde i en restaurant.

De to leverandører fik af sælgeren besked om at møde op. Lidt senere så politiet de pågældende komme kørende til kvarteret ved hotellet i samme grønne vogn, i hvilken de tidligere var set kørende.

Af taktiske grunde slog politiet til, endnu før de to mistænkte var gået ind på restauranten, og i deres besiddelse blev der fundet omkring 1/2 kg heroin.

På deres senere identificerede tilholdssted blev der yderligere fundet 300 gram heroin skjult i en kuffert.

Den egentlige sælger, som politiet havde ført forhandlinger med, blev også anholdt.

Eksempel 5; Til yderligere illustration af anvendelsen af agenter, herunder i en situation, hvor anvendelsen var forbundet med betænkeligheder, kan henvises til den af Københavns byret den 10. maj 1984 pådømte sag, som er omtalt ovenfor side 135, og hvori omstændighederne nærmere var følgende:

I begyndelsen af 1984 modtog politiet fra en meddeler oplysning om, at en person handlede med heroin.

Der blev gennem meddeleren skabt mulighed for kontakt med den pågældende. Under et møde på et værtshus blev det aftalt mellem den mistænkte og en politimand, der optrådte som agent, at den mistænkte skulle skaffe 200 gram heroin, og et nyt møde blev aftalt.

Den mistænkte kontaktede sin leverandør,, og dagen efter mødtes han som aftalt med agenten medbringende 211 gram heroin. Da handelen skulle gennemføres, blev den pågældende anholdt.

Under sagens behandling ved Københavns byret blev der afgivet noget divergerende forklaringer af tiltalte, agenten og en anden impliceret politimand om omstændighederne ved indgåelsen af aftalen om salget af de 200 gram heroin.

Byretten lagde til grund, at det nævnte kvantum på cirka 200 gram var fastlagt efter politiets forslag, og at tiltalte ikke selv havde været i besiddelse af et kvantum af denne størrelse, men at han uden vanskelighed var i stand til at skaffe stoffet

fra en ikke-identificeret leverandør.

Retten fandt ikke grundlag for strafbortfald, men på grund af de nævnte omstændigheder blev straffen i medfør af straffelovens § 85 nedsat.

3.4. Debat og kritik i de senere år .

Politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser har siden midten af 1970'erne givet anledning til betydelig debat såvel i dagspressen som i den juridiske litteratur. Dette har sammenhæng med, at politiet som nævnt fra dette tidspunkt er begyndt at anvende agenter som led i efterforskningen i narkotikasager.

I en tale holdt på Dansk kriminalpolitiforenings generalforsamling den 16.-17. april 1975 udtalte departementschef Niels Madsen, justitsministeriet, bl.a. (Dansk Politi 1975, side 191):

".....det er utvivlsomt, at der er sket en forgrovelse i meget af den kriminalitet, vi møder. Samtidig har en del kriminalitet baggrund i andre lande og bærer præg af en professionalisme og hårdhedsgrad, som vi tidligere bogstavelig talt har været forskånet for. Det gælder naturligvis først og fremmest inden for narkotikakriminaliteten. De hårde og mere pågående direkte metoder, der anvendes, må rejse spørgsmål i politiet om de efterforskningsmetoder, der hidtil har været anvendt, er tilstrækkelige, eller om vi også her i landet skal gå over til andre efterforskningsmetoder i visse sager - efterforskningsmetoder som vi hidtil ikke har kendt. Spørgsmålet er blevet aktualiseret i forbindelse med pågribelsen af nogle narkotikahandlere på en skole i Vallensbæk i begyndelsen af februar. Jeg går ud fra, at jeg ikke behøver at komme nærmere ind på den konkrete sag. Det særlige ved sagen var, at en meddeler, der optrådte som mulig køber af morfinbase, af kriminalpolitiet var blevet udstyret med nogle tusinde kroner, idet man derved kunne forøge hans troværdighed som køber. Spørgsmålet for politiet er, om man skal eller kan anvende sådanne metoder for at blive i stand til at trænge ind i denne organiserede kriminalitet.

Man må på forhånd være åben over for anvendelsen af efterforskningsmetoder, som kan øge politiets opklaringsmuligheder . På den anden side må grænserne for lovligheden af politiets skridt sikres....."

I Dansk Politi 1976, side 43-45 har Vagn Greve givet udtryk for, at politiet bør være varsom med anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser. Greve mener, at hvis de efterforskningsmetoder, som der tales om, kan sammenlignes med de efterforskningskridt, der er behandlet i retsplejeloven, må det retspolitiske udgangspunkt være, at der bør skaffes udtrykkelig lovhjemmel og være en løbende domstolskontrol, og indtil dette sker, bør politiet afholde sig fra at bruge metoderne. Greve fremhæver, at sådanne metoder ikke er nye i Danmark, og at et vigtigt retsområde for agenter har været afgiftslovgivningen.

I en artikel i U.1976 B.1-7 om Agent Provocateur tager Kallehauge udgangspunkt i den traditionelle teoretiske diskussion om agentens og hovedmandens strafansvar.

Kallehaug sammenfatter dansk teori og retspraksis derhen, at agenten kun kan ifalde ansvar for sin medvirken, hvis hovedmanden fuldbyrder forbrydelsen. Hvis agenten forhindrer fuldbyrdelsen ved at få hovedmanden anholdt på forsøgsstadiet, kan begrundelsen for agentens straffrihed søges i straffelovens § 24 om tilbagetræden fra forsøg. Om spørgsmålet om agentens forsæt til forbrydelsen udtaler Kallehaug, at direkte forsæt i form af hensigt næppe kan komme på tale, men der vil derimod efter omstændighederne kunne være tale om lavere grader af forsæt (sandsynlighedsforsæt og dolus eventualis). Kallehaug finder, at det nok er rigtigt at sige, at agenten efter omstændighederne kan have det fornødne forsæt. Hvis forsæt ikke foreligger, skal den pågældende frifindes allerede af denne grund.

Om hovedmandens strafferetlige stilling udtaler Kallehaug, at hovedmandens forhold er strafbart enten som forsøg eller som fuldbyrdet forbrydelse, selv om forbrydelsen er fremkaldt af en agent.

Endelig foretager Kallehaug en retspolitisk vurdering af agentvirksomhedens straffeprocessuelle tilladelighed (naturlig-

vis under forudsætning af at den ikke udøves på strafbar måde) og når herved frem til, at brug af agenter ikke er forbudt, hvorfor politiet allerede af denne grund har lov til at anvende dette efterforskningsmiddel. Kallehauge udtaler, at selv om det forhold, at en gerningsmand bliver afsløret af en agent, ikke betinger strafnedsættelse, endsige strafbortfald for hovedmanden, må det stå klart for politiet og anklagemyndigheden, at brugen af agent provocateur er et så ekstraordinært efterforskningsmiddel, at man balancerer på en knivsæg. Anklagemyndigheden skal overbevise retten om, at tiltalte under sagen ved sin forbindelse med agenten har gjort, hvad han plejer at gøre. Hvis dette ikke lykkes, er risikoen for en ekstraordinær lav strafudmåling til stede, idet forsvaret let vil få medhold i, at tiltalte kun som følge af agentens pression begik et strafbart forhold. Kallehauge afslutter sin artikel med at opstille en række minimumskrav, som efter hans opfattelse bør være opfyldt, førend politiet anvender agent. Kallehauge anfører herunder bl.a., at agenten bør være politimand, og at han bør føres som vidne i retten under sagen mod hovedmanden, samt at brugen af agent provocateur bør forelægges justitsministeriet til godkendelse, hvis aktionen ikke resulterer i tiltalerejsning.

Volmer Nissen tilslutter sig i U.1977 B.401-406 synspunktet, at agentvirksomheden ikke må fremkalde en forbrydelse, som ellers ikke ville være begået. Derimod tager han afstand fra kravene om, at agenten altid skal være politimand, og at han bør føres som vidne i retten.

Diskussionen blev videreført i den juridiske litteratur i årene 1976-1979. Der henvises til Kallehauge i U.1978 B.85-91 og U.1979 B.28-30, Volmer Nissen i U.1978 B.336-341 og Rotenborg i U.1978 B.83-85.

Vedrørende diskussionen om politiets efterforskningskridt henvises endvidere til justitsminister Orla Møller, Dansk politi 1975, side 249 og 299, kriminalassistent Troels Windfeld i Dansk Politi 1974, side 359-361 og 1975, side 134-136, redaktør Carl W. Frederiksen i Dansk Politi 1976, side 46-47

og kriminalassistent Svend Iversen i Dansk Politi 1976, side 146-147.

Spørgsmålet om politiets anvendelse af agenter er i nyere juridisk litteratur endvidere omtalt af Kockvedgaard og Gammeltoft-Hansen, Lærebog i Strafferetspleje, 2. udgave 1978, side 189-190, Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle Tvangsindgreb, side 66-71 og Kallehauge i Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab 1983, side 83-84.

På et seminar om politiets rolle i samfundet den 18.-19. marts 1982 understregede daværende justitsminister Ole Espersen under drøftelse af spørgsmålet om politiets anvendelse af agenter, at de ikke må benyttes til fremkaldelse af en forbrydelse, som ellers ikke ville være begået.

Endelig har Gammeltoft-Hansen i Tidsskrift for Retsvidenskab 1984, side 89 ff. foretaget en omfattende gennemgang af problemerne i forbindelse med politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser. Han finder, at man i den hidtidige debat i for vidt omfang har koncentreret sig om det klassiske problem, hvorvidt agentens egen virksomhed må anses for strafbar. Behandlingen af dette spørgsmål kan ikke i sig selv anses for afgørende for, hvornår efterforskningsmetoden som sådan bør anses for lovlig. Metodens straffeprocessuelle lovlighed kan ikke være bestemt af, om afsløring eller pågribelse sker umiddelbart før eller straks efter overgivelsen af de narkotiske stoffer, og om agentens forsøg på at afværge fuldbyrdelsen var tjenligt eller utjenligt.

Gammeltoft-Hansen fremhæver endvidere, at debatten næsten udelukkende har drejet sig om efterforskning af narkotikakriminalitet. Han erkender, at dette kan være naturligt nok, eftersom anledningen til den fornyede diskussion, er anvendelsen af agenter i netop narkotikasager. Han finder dog, at man let løber ind i for snævre antagelser, hvis man ikke hæver blikket fra denne særlige kriminalitetsform. I afhandlingen nævnes side 93 ff. en række eksempler på tilfælde, hvor poli-

tiet har anvendt agenter, også uden for narkotikasager.

I afhandlingen søger Gammeltoft-Hansen at drage to grænser. Den ene er grænsen mellem tilladelig og utilladelig agentvirksomhed. Denne grænse beror på, at der er visse former for adfærd, som en agent under ingen omstændigheder må foretage (skabe eller fremkalde kriminalitet). Den anden grænse er grænsen mellem tilladelig agentvirksomhed og almindelige efterforskningskridt. Det er nødvendigt at fastsætte denne grænse, såfremt man vil knytte særlige betingelser til agentvirksomhed.

I folketinget har spørgsmålet om politiets anvendelse af agenter været drøftet ved flere lejligheder.

Den 8. oktober 1981 fremsatte partiet Venstresocialisterne et forslag til ændring af retsplejeloven (Præcisering af forbuddet mod provokation). I forslaget (Folketingstidende 1981-82, 1. samling, tillæg A, spalte 235-246) foreslås det, at der i retsplejelovens § 742 indsættes et nyt stk. 3 med følgende ordlyd:

"Stk. 3. Politiet må under ingen omstændigheder fremkalde eller medvirke til strafbare handlinger."

Forslaget blev behandlet i folketinget den 21. oktober 1981 (Folketingstidende 1981-82, 1. samling, forh. spalte 179 og 916 ff.), men bortfaldt som følge af folketingsvalget i december 1981.

Forslaget blev i uændret skikkelse genfremsat den 19. januar 1982 (Folketingstidende 1981-82, 2. samling, tillæg A, spalte 469 ff.). Det blev behandlet i folketinget den 3. februar 1982 (forh. 1981-82, 2. samling, forh., spalte 269 og 1196-1222). Forslaget bortfaldt ved folketingssamlingens udløb.

Det blev på ny genfremsat den 13. oktober 1982 og blev behandlet i folketinget den 28. oktober 1982. Der henvises til Folketingstidende 1982-1983, forh., spalte 1216-1225.

Under behandlingen i folketinget den 28. oktober 1982 udtalte justitsministeren bl.a.:

"Provokation er en efterforskningsmetode, som kun anvendes i meget begrænset omfang og kun ved alvorlige lovovertrædelser. Det sker navnlig i forbindelse med narkotikaforbrydelser. Ønsker man at få gennemført en intensiv efterforskning for at få opklaret flest muligt af disse forbrydelser, så mener jeg også, det er nødvendigt at opretholde muligheden for at anvende provokation.

Jeg gør opmærksom på, at det er en grundbetingelse, at provokation ikke må anvendes til fremkaldelse af en forbrydelse, som ellers ikke ville blive begået."

Under behandlingen af forslaget i retsudvalget blev der stillet en række spørgsmål til justitsministeren.

Den 4. marts 1983 besvarede justitsministeren bl.a. følgende spørgsmål:

Spørgsmål :

"Ministeren bedes oplyse, hvilken betydning et forbud mod anvendelse af provokation vil få for politiets opklaringsarbejde i narkosager."

Spørgsmål :

"Der ønskes en oversigt over den hidtidige anvendelse af agents provocateurs (f.eks. seneste 5 år), fordelt på
 polititjenestemænd,
 andre, ikke straffede og
 andre, tidligere straffede."

Spørgsmål :

"Der ønskes en oversigt over de domfældelser, som er forekommet i de seneste 5 år efter anvendelsen af agents provocateurs.

Det bedes samtidig oplyst, hvilken andel disse udgør af samtlige domfældelser for de pågældende lovovertrædelser."

Justitsministeriet besvarede samlet de stillede spørgsmål således:

"Justitsministeriet er ikke i besiddelse af oplysninger, som gør det muligt fuldstændigt at besvare de stillede spørgsmål og kan i denne sammenhæng generelt henvise til, at spørgsmålet behandles i justitsministeriets strafferetsplejeudvalg.

Politidirektøren i København har imidlertid oplyst, at anvendelse af politirepræsentanter til køb af narkotikapartier ikke vil finde sted, hvis sælgeren derved formås til at begå et strafbart forhold, som han ellers ikke ville have begået. Derimod er det i visse tilfælde forekommet, at politiet har optrådt med skjult identitet som interesseret køber til et parti narkotika, som under alle omstændigheder skulle have være bragt på markedet, idet man derved har kunnet beslaglægge stoffet og skaffe bevis mod gerningsmændene. Domstolene har i samtlige sager, hvor denne efterforskningsmetode har været anvendt, haft lejlighed til at tage stilling til lovligheden af og rimeligheden i den fulgte fremgangsmåde.

Politidirektøren har videre oplyst, at denne efterforskningsmetode i praksis kun vil blive anvendt, hvis det må anses for udelukket ved sædvanlig efterforskning at sikre de nødvendige beviser i sagen. Et eventuelt forbud mod metoden ville derfor stille politiet urimeligt ringe i kampen mod den, alvorlige, organiserede narkotikakriminalitet.

Antallet af sager, hvor den nævnte efterforskningsmetode har været anvendt, skønnes af politidirektøren at ligge på 10-15 siden 1975. Den person, som førte forhandlingerne om købet, har i langt størstedelen af tilfældene været en politimand. Fra de seneste 5 år erindres kun et eksempel, hvor dette ikke har været tilfældet. I det pågældende tilfælde var det praktisk umuligt at anvende en politimand, og denne sag førte til beslaglæggelsen af ca. 13.000 af de 16.500 morfinpiller, som i 1981 beslaglagdes i København.

Efterforskningsmetodens anvendelse har været afgørende ved domfældelser i København af ca. 25-30 personer, som for overtrædelse af straffelovens § 191 er idømt straffe fra 1 1/2 til 6 års fængsel alene på grundlag af det tilstedeværende kvantum narkotika. I denne sammenhæng har politidirektøren peget på, at det ved vurderingen af disse sager må erindres, at de oplysninger, som har ført til anvendelsen af metoden, ofte har vedrørt betydelig større mængder narkotika, men at hensynet til f.eks. vidners sikkerhed har ført til, at man alene har valgt at rejse tiltale for det mindre kvantum, som beslaglagdes i forbindelse med anholdelsen.

Justitsministeriet kan for sit vedkommende henholde sig til politidirektørens oplysninger."

3.5. Udvalgets overvejelser.

3.5.1. Terminologi og nærmere begrebsbestemmelse.

I den juridiske teori anvendes det fra fransk ret stammende udtryk "agent provocateur" som en ikke særligt veldefineret betegnelse for en person, der bistår politiet i efterforskningen af en lovovertrædelse på den måde, at den pågældende fremkalder eller medvirker til realiseringen af lovovertrædelsen med det formål at få gerningsmanden afsløret og straffet.

Udvalget benytter ikke i sit lovudkast betegnelsen "agent provocateur", der i debatten har været anvendt på en ikke ganske entydig måde, og som er noget følelsesmæssigt belastet. Der søges heller ikke i lovudkastet opstillet noget andet tilsvarende teknisk udtryk. Derimod søges efterforskningsmidlet nærmere beskrevet i lovteksten.

I betænkningen anvendes endvidere ordet, "agent" som betegnelse for en person, der udøver den i nærværende kapitel omhandlede virksomhed, "agentvirksomhed". (Det bemærkes, at ordet "agent" i daglig og juridisk sprogbrug også omfatter personer, der udfører helt andre funktioner). Det centrale i begrebet "agentvirksomhed" er, at politiet ved agentens handlinger påvirker de omstændigheder, under hvilke lovovertrædelsen kommer til at fremtræde, på en sådan måde, at politiet kan afsløre lovovertrædelsen og om fornødent sikre sig bevis i sagen.

Den person, mod hvem agentvirksomheden rettes, benævnes i betænkningen "hovedmanden".

I Tidsskrift for Retsvidenskab 1984, side 98 ff. har Gammeltoft-Hansen som ovenfor nævnt anvist to grænsedragninger, der er nødvendige for at beskrive eventuelle regler om agentvirksomhed. Udvalget kan tilslutte sig, at det er hensigtsmæssigt at drage disse grænser.

Den ene grænse går mellem tilladelig og utilladelig agentvirksomhed (den øvre grænse), og danner altså grænsen for, hvilken form for aktivitet politiet ved anvendelse af agent overhovedet må udføre. Den anden grænse går mellem den form for politimæssig efterforskning, der kan betegnes som agentvirksomhed og eventuelt undergives særlige reguleringer, og den efterforskning, der alene finder sted ved hjælp af almindelige efterforskningskridt (den nedre grænse) .,

Som betegnelse for den øvre grænse anvendes i betænkningen også ordene "provokationsgrænsen" og "provokationsforbuddet", idet agenten siges at have overtrådt dette forbud, hvis han har overskredet den øvre grænse og derved foretaget en utilladelig provokation.

I U.1979 B.15-16 har Gammeltoft-Hansen foretaget en analyse af, hvorvidt anvendelse af agent kan karakteriseres som et straffeprocessuelt tvangsindgreb. Som omtalt ovenfor side 12 kan udvalget stort set tilslutte sig Gammeltoft-Hansens definition af begrebet "straffeprocessuelle tvangsindgreb". Udvalget kan også tilslutte sig den af Gammeltoft-Hansen foretagne analyse, hvorefter anvendelse af agent ikke er et straffeprocessuelt tvangsindgreb, da en sådan anvendelse ikke indebærer noget indgreb i en individuel beskyttelsesinteresse. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at dette efterforskningsmiddel ikke bør undergives en nærmere regulering.

3.5.2. Bør politiets anvendelse af agenter lovreguleres?

Efter de for udvalget foreliggende oplysninger, er Østrig det eneste land, der idag har en lovregel om agentvirksomhed. Bestemmelsen i den østrigske straffeprocesslovs § 25, der blev indført i 1873, fastslår kun selve provokationsforbuddet, men indeholder ikke en nærmere præcisering af forbuddet eller af betingelserne for dets overholdelse. Om østrigsk ret henvises til bilag 2, side 246.

Hverken i norsk eller svensk ret er der lovbestemmelser om

agentvirksomhed. Spørgsmålet om indførelse af sådanne bestemmelser har været stærkt debatteret i begge lande. Om norsk og svensk ret henvises til side 238-243.

Udvalget har overvejet, om agentvirksomhed bør undergives lovregulering ved indsættelse af særlige bestemmelser herom i retsplejeloven. Man kunne også forestille sig spørgsmålet hen-skudt til regulering ved administrative forskrifter. Endelig er der den mulighed, at man finder, at vanskelighederne ved at udforme generelle regler om agentvirksomhed er så store, at regulering bør undlades, således at spørgsmålet om over-skridelse af provokationsforbuddet og fastsættelse af betin-gelser for agentvirksomhed overlades til retspraksis.

Uanset at agentvirksomhed efter udvalgets opfattelse ikke kan karakteriseres som et straffeprocessuelt tvangsindgreb, fin-der udvalget dog, at virksomheden bør undergives en lovmæssig regulering, idet der er forbundet betænkeligheder med virksom-heden:

Betænkelighederne knytter sig dels til de risici med hensyn til politiets integritet, der generelt er forbundet med, at politiet aktivt træder ind i og deltager i et kriminelt hand-lingsforløb, og dels til den konkrete risiko, der ligger i muligheden for overskridelse af provokationsforbuddet.

For en lovregulering taler også, at i hvert fald visse former for agentvirksomhed efter den almindelige opfattelse i den juridiske teori ikke bør finde sted, uden at der dog hersker nogen klarhed om afgrænsningen heraf.

Mod en regulering af politiets anvendelse af agenter kan an-føres, at der er tale om en relativt sjælden foranstaltning. Dette argument har imidlertid allerede på grund af den bety-delige offentlige interesse for spørgsmålet næppe stor betyd-ning.

Som reelt argument mod en regulering kan efter udvalgets opfat-telse kun anføres, at regulering, herunder en lovfæstelse af

provokationsforbuddet, næppe kan ske uden en del formuleringsproblemer og afgrænsningsvanskeligheder .

Udvalget finder imidlertid, at disse vanskeligheder ikke bør forhindre, at der udformes generelle bestemmelser om agentvirksomhed, og at disse bestemmelser under hensyn til den betydelige offentlige interesse for emnet og emnets karakter bør indsættes i retsplejeloven.

Udvalget har endvidere overvejet, om lovudkastet bør omfatte alle kategorier af sager, eller om der i visse typer af sager gør sig sådanne særlige hensyn gældende, at disse sager bør undtages fra lovudkastet,

I denne forbindelse må man være opmærksom på, at efterforskning vedrørende overtrædelser af straffelovens kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og kapitel 13 om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v. er af særegen karakter. Efterforskningen, der som regel udføres af eller i samarbejde med politiets efterretningstjeneste, kan være overordentlig langvarig, og afsløring af de kriminelle aktiviteter vil undertiden forudsætte, at der kan udøves agentvirksomhed under andre betingelser, end det efter udvalgets opfattelse er acceptabelt ved andre lovovertrædelser. Undertiden retter efterforskningen sig mod eksterriale personer og munder ikke ud i en straffesag, men kun i et diplomatisk skridt, Af denne grund - men også som følge af sagernes art iøvrigt - er det en uomgængelig nødvendighed, at efterforskningen kan holdes fuldstændig hemmelig. Ved de kontrolforanstaltninger, som udvalget foreslår nedenfor med hensyn til agentvirksomhed i andre sager, vil der opstå en vis risiko for "udsivning" af oplysninger, selv om risikoen søges begrænset mest muligt.

Hvis man udformede regler om agentvirksomhed, der skulle være fælles for efterforskningen af overtrædelser af straffelovens kapitler 12 og 13 og andre lovovertrædelser, ville reglerne derfor efter udvalgets opfattelse enten i for høj grad lægge hindringer i vejen for den del af politiets virksomhed,

som består i at modvirke og opklare forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, eller i et omfang, som ved efterforskning af andre lovovertrædelser ville være uacceptabelt, give adgang til agentvirksomhed og begrænse kontrolforanstaltningerne.

På denne baggrund foreslår udvalget, at området for de i lovudkastet foreslåede regler om agentvirksomhed begrænses, således at de ikke omfatter politiets efterforskning af lovovertrædelser, for hvilke påtale i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a sker efter justitsministerens påbud. Herved vil efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og af de fleste bestemmelser i kapitel 13 (dog ikke § 116 om at hindre foretagelse af valg og § 117 om forskellige forseelser i forbindelse med valg og stemmeafgivning) være holdt uden for de foreslåede regler.

En sådan begrænsning af reglernes anvendelsesområde betyder ikke, at politiets benyttelse af agenter som led i efterforskningen af overtrædelser af straffelovens kapitler 12 og 13 (med undtagelse af §§ 116 og 117) vil kunne ske uden nogen form for begrænsning og regulering, men blot at de af udvalget foreslåede nye begrænsninger og reguleringer ikke finder anvendelse i de omhandlede sager. Hertil kommer, at der af justitsministeriet som hidtil vil blive udøvet en særlig, direkte kontrol med politiets efterretningstjenestes virksomhed.

Udvalget er opmærksom på, at der også i narkotikasager ofte vil foregå meget langvarig efterforskning, og at der i disse sager også er stærkt behov for hemmeligholdelse af efterforskningen. Forholdene i disse sager, der i praksis udgør hovedanvendelsesområdet for agentvirksomhed, og som har tiltrukket sig særlig offentlig opmærksomhed, skønnes dog ikke at være så særegne, at de bør unddrages fra den foreslåede lovregulering.

3.5.3. Grænsen mellem t LI ladelig agentvirksomhed og almindelige efter forskningskridt (den nedre grænse) .

Den nedre grænse drager skellet imellem de almindelige former for efterforskning, for hvilke der som hovedregel ikke gælder særlige reguleringer i retsplejeloven, og den mere aktive efterforskning (agentvirksomhed), hvor politiet ved hjælp af agent øver indflydelse på lovovertrædelsens fremtrædelsesform, og som eventuelt bør undergives en særlig regulering. Fastsættelsen af den nedre grænse er således afgørende for, i hvilke tilfælde politiet skal iagttage særlige betingelser og regler, som måtte blive opstillet for agentvirksomhed.

Af hensyn til det praktiske retsliv er det vigtigt, at grænsen bliver så enkel og klar som mulig. Dette krav er imidlertid - som det fremgår af det følgende - vanskeligt at tilgodesæ. Ved fastlæggelsen af grænsen har der ikke kunnet opnås enighed i udvalget.

Et flertal af udvalgets medlemmer (Alle undtagen Gammeltoft-Hansen) lægger ved fastlæggelsen af den nedre grænse vægt på, at begrebet agentvirksomhed kommer til at omfatte de former for aktiv efterforskning, hvor der kan opstå særlige risici og betænkeligheder. De nævnte risici og betænkeligheder er navnlig knyttet til, at politiets indflydelse på lovovertrædelsen sker ved, at nogen efter aftale med politiet tager del i lovovertrædelsen, således at politiet kan siges at foretage noget, der i objektiv henseende svarer til medvirkenshandlinger, jfr. straffelovens § 23.

De pågældende handlinger kan bestå i, at agenten tilskynder eller opfordrer til lovovertrædelsen, f.eks. ved at afgive et tilbud om køb af narkotika. Deltagelsen kan også bestå i bistand i form af praktisk hjælp eller råd til udførelsen af lovovertrædelsen, f.eks. hvis agenten stiller transportmidler til rådighed for eller anviser opbevaringsrum til personer, der formodes at handle med narkotika eller smuglervarer, for derved at udvirke, at lovovertrædelsen bliver udført, eller

fortsat på en sådan måde, at de skyldige kan afsløres.

De beskrevne aktiviteter har som nævnt lighed med de i straffelovens § 23 omhandlede medvirkenshandlinger. På denne baggrund har flertallet overvejet, om man kan anvende medvirkensbegrebet som kriterium ved fastlæggelsen af den nedre grænse. Det afgørende for, om politiets handlemåde kan karakteriseres som agentvirksomhed skulle i så fald være, om agenten udfører handlinger, der i objektiv henseende er omfattet af straffelovens § 23. Herved ville kriteriet blive knyttet til et kendt strafferetligt begreb.

Flertallet mener imidlertid, at medvirkensbegrebet ikke i sig selv er egnet som kriterium. Dette skyldes, at medvirkensbegrebet efter straffelovens § 23 er meget omfattende, idet enhver nok så fjern og uvæsentlig medvirkenshandling efter lovbestemmelsens ordlyd falder ind under begrebet. (Noget andet er, at påtale i praksis kun vil finde sted, hvor der foreligger mere centrale og væsentlige medvirkenshandlinger, bl.a. fordi det normalt kun i disse tilfælde vil være muligt at bevise, at der har foreligget det fornødne forsæt).

Hvis medvirkensbegrebet skulle anvendes som kriterium ved fastlæggelsen af den nedre grænse, måtte anvendelsen angå begrebet i objektiv forstand, d.v.s. uden hensyntagen til om der forelå forsæt.

Løsrevet fra kravet om tilregnelser (forsæt) vil medvirkensbegrebet imidlertid være alt for omfattende til fastlæggelse af, hvilke aktiviteter fra politiets side der bør falde ind under begrebet agentvirksomhed og dermed under reguleringen. F.eks. vil den servicebetonede virksomhed med vejvisning og anden rådgivning, som politiet ofte påtager sig i det daglige arbejde, i det konkrete tilfælde kunne falde ind under medvirkensbegrebet, hvis den ydes til en person, der er i færd med at begå en lovovertrædelse.

Efter flertallets opfattelse vil de handlinger fra politiets og agentens side, der betegnes agentvirksomhed og undergives

regulering, altid være omfattet af medvirkensbegrebet i dettes objektive (og vidtrækkende) betydning. Herudover må man imidlertid kræve, enten at agentens handlinger udføres på agentens og politiets initiativ, eller at handlingerne er led i et tilrettelagt arrangement, hvorved nogen opfordres eller tilskyndes til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen.

Ved den skitserede fastlæggelse af begrebet agentvirksomhed indskrænkes dette til at omfatte sådanne medvirkenshandlinger, hvor der er udvist en særlig aktivitet fra politiets og agentens side.

I overensstemmelse hermed foreslår udvalgets flertal, at den nedre grænse i loven formuleres således, at agentvirksomhed i relation til en lovovertrædelse foreligger, når politiet ^{II} foranledige (r), at der ti lbydes bistand til eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen".

Ved det første led i den skitserede grænsedragning, "tilbydes bistand", forudsættes initiativet til aktionen at udgå fra politiet eller agenten. Er initiativet udgået fra den mistænkte, kan det første led ikke bringe aktionen ind under agentbegrebet.

Det sidste led i grænsedragningen omfatter derimod også tilfælde, hvor initiativet er udgået fra den mistænkte. Sidste led forudsætter i stedet, at der foreligger et tilrettelagt arrangement og ikke en tilfældigt opstået situation, jfr. "træffes foranstaltninger", og at dette arrangement specifikt tilsigter at fremme lovovertrædelsens udførelse eller fortsættelse ved at tilskynde nogen hertil.

Begge led i grænsedragningen viser iøvrigt ved det foretagne ordvalg (henholdsvis "bistand" og "tilskynde") hen til straffelovens § 23, således at det af reglen fremgår, at politiets adfærd, for at være omfattet af begrebet agentvirksomhed, i objektiv henseende skal falde ind under de i straffelovens § 23 omhandlede medvirkensregler.

Til belysning af den foreslåede grænsedragnings rækkevidde skal nævnes nogle eksempler:

1)

Politiets henvendelse til en formodet narkohandler via en agent, der fremsætter købstilbud, vil selvsagt være omfattet af begrebet agentvirksomhed, efter såvel første som (hvis der er tale om et tilrettelagt arrangement) andet led af grænsedragningen.

2)

En civilklædt politimand på gaden, der ikke selv har taget initiativ til at kontakte andre, forespørges af en forbigående, om han er interesseret i at købe noget hash. Politimanden følger med den pågældende for at få forevist hashen, idet han foregiver at være interesseret heri, alt med den hensigt at afsløre den forbigående som hashhandler. Denne situation vil efter lovudkastet ikke være omfattet af reguleringen, idet der ikke af politimanden er taget initiativ til at tilbyde bistand til lovovertrædelsen, ligesom hele handlingsforløbet har karakter af en tilfældigt opstået situation og ikke af et tilrettelagt arrangement, hvorfor politimandens handlemåde heller ikke falder ind under lovudkastets sidste led "træffes foranstaltninger med henblik på".

3)

En kioskejer henvender sig til politiet og oplyser, at han fra en ukendt person har fået tilbud om at købe ulovlige varer, f.eks. børnepornografisk materiale eller smuglercigaretter, med henblik på afsætning i kiosken. Politiet aftaler med kioskejeren, at denne skal fortsætte forhandlingerne med den ukendte person med henblik på at købe varerne og herved bringe handelen i stand på en sådan måde, at politiet kan afsløre leverandøren og eventuelle bagmænd. Denne aktion vil ikke falde ind under lovudkastets ord "tilbydes bistand", idet initiativet er udgået fra den mistænkte. Derimod består aktionen i et sådant tilrettelagt arrangement, hvorved den mistænkte tilskyndes til at fortsætte lovovertrædelsen, at den vil falde ind under lovudkastets sidste led.

4)

En vognmand i et vognmandsfirma, der foretager gods-transporter efter telefonisk rekvisition, henvender sig til politiet og oplyser, at han undertiden bliver anmodet om at foretage transporter, som han frygter kan have forbindelse med ulovligheder, f.eks. i form af stjalne koster eller smuglervarer. Politiet aftaler med vognmanden, at han i sådanne tilfælde skal udføre transportopgaven i overensstemmelse med begæringen, men at han snarest - og helst under selve transportens foretagelse - skal underrette politiet herom, så politiet kan komme til stede og foretage undersøgelse. Denne aktion vil ikke være omfattet af lovud-

kastet. I vognmandens udførelse af den mistænkelige transportopgave efter aftale med politiet kan der ganske vist siges at ligge en bistand til lovovertrædelsen. Bistanden ydes imidlertid ikke efter vognmandens (eller politiets) initiativ, men efter de mistænkte begæring, og falder derfor ikke ind under lovudkastets ord: "tilbydes bistand til". Heller ikke sidste led i lovudkastet omfatter et eksempel som nærværende. Vel foreligger der et tilrettelagt arrangement, men dette retter sig (i modsætning til eksempel 3 om kioskejeren) ikke specifikt på at tilskynde til lovovertrædelsens udførelse eller fortsættelse. Vognmanden udfører - efter aftalen med politiet - blot fortsat de transportopgaver, han bliver anmodet om af kunderne.

I den af flertallet skitserede lovregel omfatter begrebet agentvirksomhed også den situation, der i den juridiske teori betegnes som "concursus necessarius". Se herom Hurwitz og Wåben, Den danske Kriminalret, Aim. del, 4. udgave, side 362. Concursus necessarius foreligger i tilfælde, hvor der til realisation af et strafferetligt gerningsindhold kræves flere personers samvirken (f.eks. tilfælde af ulovligt, køb og salg), men hvor kun den ene parts (f.eks. sælgers) handlemåde er strafbar, uden at den anden part (d.v.s. køberen) kan betragtes som "offer" for lovovertrædelsen. Der vil altså efter lovudkastet foreligge agentvirksomhed, hvis en politimand i civil anmoder om at købe varer i en butik efter lukketid eller om at købe spiritus på en benzintankstation i strid med de herom gældende regler for at afsløre overtrædelser.

Uden for begrebet agentvirksomhed, som det er afgrænset ved den beskrevne udformning af den nedre grænse, falder derimod de former for politimæssig efterforskning, der nok er aktiv og udadrettet, men som dog ikke kan karakteriseres som at "tilbyde(s) bistand" eller "træffe(s) foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at" . Uden for reguleringen vil derfor falde skygning af bestemte personer, overvågning af bestemte adresser og andre former for observation af mistænkte eller holden øje med kriminelle miljøer.

Agentbegrebet finder heller ikke anvendelse på personer, der alene optræder som meddelere for politiet. Kun i det omfang en sådan meddeler efter aftale med politiet tager del i den

lovovertrædelse, som efterforskningen angår, på de måder, der omtales i lovudkastet, vil den pågældende virksomhed kunne karakteriseres som agentvirksomhed.

Uden for begrebet falder tillige de tilfælde af infiltration, hvor en person efter aftale med politiet søger kontakt i et kriminelt miljø for at kunne give politiet oplysninger. Dette gælder også, selv om den pågældende deltager i kriminalitet for at gøre sig troværdig i miljøet. Hvis den pågældende imidlertid på de i lovudkastet angivne måder griber direkte ind i selve den lovovertrædelse, som efterforskningen angår, kan der dog være tale om en foranstaltning, der ligger over den nedre grænse og derfor er omfattet af reguleringen. Derimod er tilfælde af infiltration, hvor den pågældende kun tager del i sådan mindre kriminalitet, som efterforskningen ikke er rettet imod, ikke omfattet af reguleringen. Dette er i lovudkastet udtrykt derved, at den lovovertrædelse, som agentens handlinger skal øve indflydelse på, skal være den samme, som efterforskningen vedrører, jfr. ordene "som led i efterforskningen af en lovovertrædelse foranledige, at der tilbydes bistand til eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen." Herved er tilkendegivet et krav om identitet mellem den lovovertrædelse, med hensyn til hvilken der efterforskes, og den lovovertrædelse, på hvilken der ved agentvirksomheden øves indflydelse. Hvis denne identitet ikke er til stede, er de af politiet truffne foranstaltninger ikke omfattet af reguleringen.

Uden for det regulerede område efter flertallets forslag falder endvidere de tilfælde, hvor politiet foranlediger, at nogen eller noget bliver genstand ("offer") for en lovovertrædelse, idet der ikke herved foreligger en aktivitet, der vil falde ind under det objektive medvirkensbegreb efter straffelovens § 23.

Som eksempler på sådanne tilfælde kan nævnes henstillen af ting af en art, der tidligere har været genstand for tyveri, på et sted, hvor politiet kan observere dem og iagttage, hvem

der stjæler dem, eller den situation, at en kvindelig betjent i civil optræder som lokkedue i en park, hvor der tidligere er begået en række voldtægtsforbrydelser og voldtægtsforsøg.

Efter flertallets opfattelse er der ikke behov for særlig regulering af disse tilfælde, idet de nok indebærer et fristelsesmoment, men ikke den ovenfor side 152 nævnte risiko for politiets integritet. Hertil kommer, at metoden i praksis formentlig anvendes i et vist omfang og i forskellige varianter, uden at denne anvendelse har været opfattet som havende lighed med egentlige agentaktioner, som disse har været anvendt navnlig i narkotikasager. Anvendelsen har endvidere ikke givet anledning til kritik. Som eksempel på sådan anvendelse har udvalget fået oplyst, at politiet for at afsløre tilsyneladende organiserede tyverier af bagage under sikkerhedskontrol i en lufthavn har ladet en del bagageeffekter under særligt (men hemmeligt) opsyn passere kontrollen, hvorved de skyldige blev afsløret.

Ét medlem af udvalget (Gammeltoft-Hansen) er enig med flertallet i, at reguleringen kun bør omfatte de tilfælde, hvor der er udvist en særlig aktivitet fra politiets eller agentens side, og kan tiltræde det af flertallet anførte vedrørende afgrænsningen af disse tilfælde. Dette medlem finder imidlertid, at "offer"-situationen bør være omfattet af reguleringen, og at politiet kun bør benytte lokkedue, såfremt de i lovudkastet stillede krav til mistanke og indikation m.v. er opfyldt. Han lægger herved vægt på, at anvendelse af lokkedue indebærer en betydelig aktivitet fra politiets side, og at sådan anvendelse rummer fristelsesmomenter, der ganske må sidestilles med den fristelse for hovedmanden, som anden agentvirksomhed i den af flertallet beskrevne forstand kan udgøre. I den retspolitiske vurdering er det derfor hverken muligt eller hensigtsmæssigt at skelne skarpt mellem de forskellige former, hvorunder agentanvendelsen - og den deraf følgende risiko for utilbørlig fristelse af den mistænkte person - udspiller sig. Såvel den teoretiske diskussion som den processuelle praksis i en række fremmede lande behandler da også "lokkeduetilfældene" og de medvirkende politiagenter un-

der ét. Dette medlem foreslår derfor lovudkastets angivelse af den nedre grænse formuleret som anført nedenfor side 223.

3.5.4. Grænsen mellem tilladelig og utilladelig agentvirksomhed (den øvre grænse).

Ved den øvre grænse drages skellet mellem de former for agentvirksomhed, som er acceptable, men som bør undergives en vis regulering, og de former for agentvirksomhed, der er så betænkelige, at de helt bør forbydes.

Den øvre grænse kan også betegnes som "provokationsgrænsen" eller "provokationsforbuddet".

Ved afgørelsen af, om det er acceptabelt, at politiet i en konkret situation ved anvendelse af en agent øver indflydelse på forløbet af en strafbar handling, må man - ligesom ved anvendelsen af straffeprocessuelle tvangsindgreb - foretage en afvejning mellem på den ene side kriminalitetens grovhed og farlighed og dermed det samfundsmæssige behov for opklaring og bekæmpelse af kriminaliteten, sammenholdt med den omhandlede agentvirksomheds egnethed til - måske som det eneste mulige middel - at afsløre kriminalitetens gernings- eller bagmænd, og på den anden side de ulemper og risici, som agentvirksomheden vil påføre de i den konkrete sag involverede personer, og de generelle betænkeligheder, som agentvirksomheden kan være forbundet med. Det følger heraf, at jo farligere den kriminalitet er, i hvilken der kan blive tale om at gribe ind ved anvendelse af en agent, jo større spillerum er der behov for at give politiet. Hvor f.eks. en terroristhandling er i gang eller under umiddelbar forberedelse med risiko for mange menneskeliv som ofre, er det uden videre klart, at politiet støttet på grundsætningerne om nødret og intervention i nødværge kan foretage afværge- og opklaringshandling - herunder eventuelt ved anvendelse af agenter - der går langt ud over det sædvanligt tilladelige.

Denne afvejning, hvori bl.a. kriminalitetens karakter og far-

lighed indgår som et af elementerne med forskellig vægt - spændende fra banale "dagligdags" lovovertrædelser til ekstremt farlige kriminelle situationer - taler for at undlade at trække en fast grænse mellem tilladelig og utilladelig agentvirksomhed, men at overlade grænsedragningen til et skøn under hensyn til de konkrete omstændigheder i den enkelte sag.

På den anden side vil der ved at overlade grænsedragningen til et skøn i den enkelte sag uden den støtte, som en formuleret retsregel giver, være risiko for, at praksis bliver uensartet, og at der i tidens løb kan ske udskridning af praksis.

Det har i denne forbindelse betydning, at den forudgående afgørelse om anvendelse af agenter efter udvalgets opfattelse nødvendigvis må henlægges til politiet og ikke til retten, jfr. nedenfor side 170. Uanset at afgørelsen hos politiet træffes på et så højt niveau - gerne chefsniveau - som muligt for at sikre en betryggende afvejning af fordele og ulemper ved agentanvendelsen, vil selve det forhold, at afgørelserne træffes hos politiet have tendens til at forøge betoningen af hensynet til efterforskningens effektivitet i den konkrete sag.

Den efterfølgende retlige kontrol, som udvalget foreslår, jfr. side 181 ff, vil være et væsentligt middel til at fastlægge og fastholde en ensartet praksis, men vil efter udvalgets opfattelse ikke gøre fastsættelsen af en øvre grænse i selve lovteksten overflødig.

På denne baggrund har udvalget drøftet, hvorledes en lovregel om den øvre grænse bør udformes.

I den hidtidige diskussion og i den juridiske teori har man sædvanligvis angivet provokationsforbuddet (den øvre grænse) ved anvendelse af sætningen: "Politiet må ikke fremkalde en forbrydelse, der ellers ikke ville være blevet begået". Denne sætning danner også grundlag for den østrigske straffeprocesslovs § 25 og for forslaget til lovbestemmelse i den svenske narkotikakommissions promemoria nr. 5 (Polisens insatser mot

narkotikan) side 108.

Det i sætningen angivne kriterium bygger på en sammenligning mellem det faktiske begivenhedsforløb og et hypotetisk begivenhedsforløb, som må antages at ville have fundet sted, såfremt politiet ikke havde grebet ind i begivenhedernes gang.

Der er i udvalget enighed om, at der i ethvert forsøg på at fastsætte en grænse mellem tilladelig og utilladelig agentvirksomhed vil indgå hypotetiske elementer. Det er imidlertid ønskeligt at nærme kriteriet mest muligt til en objektiv formulering. Efter udvalgets opfattelse må det afgørende synspunkt ved fastlæggelsen af provokationsforbuddet være omfanget af politiets indgriben i begivenhedsforløbet.

Udvalget foreslår, at grænsen for intensiteten af den agentvirksomhed, som politiet må gøre brug af, i loven fastsættes således, at agentens indflydelse på den strafbare handlings udførelse eller fortsættelse ikke må medføre en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed.

Herved giver man mulighed for at få dækket det behov, der i praksis - navnlig i narkotikasager - har været for politiet til ved hjælp af agenter at afsløre den kriminelle aktivitet og dens bag- eller gerningsmænd, idet kriminaliteten bringes til udfoldelse på en sådan måde og på et sådant tidspunkt og sted, som politiet i forvejen er forberedt på, og hvor man kan iagttage, hvad der sker, og gribe ind for at forhindre den videre udspredelse af narkotika.

På den anden side følger det af den foreslåede grænsedragning, at politiet ikke ved agentens virksomhed må anstifte en lovovertrædelse, som ikke i forvejen er ved at blive begået eller forsøgt, eller øve en sådan indflydelse på en lovovertrædelse, der er ved at blive begået eller forsøgt begået, at denne ændrer sig til en lovovertrædelse af en anden art, hvorved lovovertrædelsens omfang eller grovhed forøges.

Den foreslåede grænsedragning er i en del tilfælde ikke til

hinder for, at agenten ved sin virksomhed bringer en lovovertrædelse, der er på forsøgsstadiet, nærmere til fuldbyrdelsen, eventuelt således at fuldbyrdelsen indtræffer. Herved vil der nemlig i nogle tilfælde ikke ske en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed.

Grænsedragningen er heller ikke til hinder for, at agentvirksomheden forårsager, at lovovertrædelsen ændrer karakter på mindre væsentlige punkter, der ikke øger strafværdigheden, f.eks. således at besiddelse af et kvantum narkotika med henblik på salg ændres til salg heraf.

Ændringer i kredsen af gerningsmænd som følge af agentens virksomhed vil kunne bringe aktionen i strid med provokationsforbuddet. Hvis agentvirksomheden retter sig imod personer, som ikke i forvejen har haft noget med lovovertrædelsen at gøre, således at de inddrages som gerningsmænd, vil agentvirksomheden i forhold til disse personer - men ikke i forhold til de oprindelige gerningsmænd - falde uden for det tilladte område for agentvirksomhed. Derimod bringer det ikke aktionen ud over den øvre grænse, at politiets virksomhed på grund af tilfældige omstændigheder medfører, at trediemand inddrages i sagen. Man kan f.eks. tænke sig, at hovedmanden vælger at benytte en anden kurér end sædvanligt for at bringe stoffet til det med agenten aftalte leveringssted.

Som det fremgår af bemærkningerne ovenfor side 136 er den ovenfor beskrevne regel i overensstemmelse med politiets hidtidige retningslinier.

Fastlæggelsen af det beskrevne kriterium i loven giver efter udvalgets opfattelse en rimelig og nyttig anvisning for politiet ved agentvirksomhed i de almindeligt forekommende straffesager - herunder narkotikasager -, hvor anvendelse af agenter kan komme på tale. Kriteriet er på den anden side ikke tænkt at skulle udgøre nogen absolut hindring for videregående agentvirksomhed i de tilfælde, jfr. ovennævnte eksempel med en terroristaktion, hvor dette er påkrævet og berettiget på grundlag af andre regler (nødret eller intervention i nød-

værge) end den foreslåede lovbestemmelse om agenter.

Bortset fra sådanne ekstreme tilfælde er det foreslåede kriterium imidlertid tænkt at skulle give en i princippet udtømmende afgrænsning mellem tilladelig og utilladelig agentvirksomhed. De i praksis forekommende tilfælde af agentvirksomhed må således ved en fortolkning af den af udvalget foreslåede bestemmelse og en vurdering af det enkelte tilfældes konkrete omstændigheder karakteriseres som enten tilladelig eller utilladelig, afhængig af, om anvendelsen af agent har medført en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed.

Afgrænsningen af provokationsforbuddet har nær sammenhæng med det i afsnit 3.5.6.2.2. beskrevne krav til mistankens styrke og retning. Det er en grundbetingelse for, at agentvirksomhed er lovlig, at der ved iværksættelsen af aktionen har foreligget en særlig bestyrket mistanke om, at en lovovertrædelse er ved at blive begået eller forsøgt. Når denne grundbetingelse er opfyldt, kan politiet træffe de i afsnit 3.5.3. nævnte foranstaltninger. Derimod er det ikke tilstrækkeligt, at der er mistanke om, at en lovovertrædelse vil blive begået, hvis der ikke er grund til at antage, at forsøgshandlinger er påbegyndt.

Udvalget har overvejet, om der er behov for en bestemmelse om den tidsmæssige udstrækning af en agentaktion. Af hensyn til risikoen for at forøge lovovertrædelsens omfang eller grovhed, må en agentaktion almindeligvis afvikles på få dage. Dette er i overensstemmelse med de retningslinier, der følges i Københavns politi, jfr. side 136. Det bør dog fremhæves, at udvalgets lovudkast omfatter både gentagne, fortsatte og systematiske forbrydelser. Det kan derfor ikke afvises, at det i særlige tilfælde kan være nødvendigt at udstrække aktionen over et længere tidsrum.

På denne baggrund finder udvalget ikke, at det er hensigtsmæssigt at udforme en særlig lovbestemmelse vedrørende virksomhedens tidsmæssige udstrækning.

Endelig har udvalget overvejet hvilken tilknytning, den lovovertrædelse, der er under udførelse eller fortsættelse, skal have til Danmark.

Da anvendelsen af agenter er et led i danske myndigheders efterforskning af lovovertrædelser, må det naturlige udgangspunkt være, at den lovovertrædelse, der begrundes foranstaltningen, skal være begået eller forsøgt i Danmark eller i hvert fald være af en sådan art, at den henhører under dansk straffemyndighed, jfr. straffelovens §§ 7 og 8. Et sådant krav ville harmonere vel med politiets hidtidige praksis i narkotikasager, hvorefter en aktion skal afvikles på kort tid, da man vil sikre sig, at hovedmanden ikke først skal fremskaffe stoffet fra udlandet.

På den anden side er narkotikakriminalitet - hvor anvendelsen af agenter ifølge erfaringen er et særligt virksomt efterforskningsmiddel - karakteriseret ved i høj grad at blive organiseret på internationalt niveau: Narkotikaen forhandles og forsendes fra det ene land til det andet, ofte med andre lande som mellemstationer. For at kunne bekæmpe denne internationale kriminalitet er det nødvendigt med en høj grad af samarbejde mellem de enkelte landes politikorps. Der udveksles således i vidt omfang oplysninger mellem narkotikapolitiet i forskellige lande om mistænkte personer og om forventede leverancer.

De forhold, som i det enkelte land, herunder også i Danmark, gør anvendelsen af agenter til et virksomt efterforskningsmiddel - politiets mulighed for at øve indflydelse på begivenhedsforløbet på en sådan måde, at gerningsmændene kan afsløres - gør sig også gældende i det internationale samarbejde.

Hvis f.eks. politiet i ét europæisk land har en særligt bestyrket mistanke om, at der til dette land er indført et større parti narkotika med henblik på reeksport til andre europæiske lande - uden at narkotikaens endelige bestemmelsessteder er fastlagt eller kendt -, kan der være behov for, at politiet i flere forskellige lande samarbejder om at gennemføre en agent-

aktion, hvorved partiet bringes frem til det land, hvor afsløringen bedst kan finde sted, uagtet den hidtil kendte kriminalitet vedrørende det pågældende parti narkotika ikke har haft tilknytning til det pågældende land.

For ikke at afskære dansk politi fra at deltage i sådanne internationale aktioner foreslår udvalget, at der ikke stilles krav om, at den lovovertrædelse, der begrundes agentanvendelsen, skal være begået eller forsøgt i Danmark eller henhøre under dansk straffemyndighed.

Derimod må det kræves, at der foreligger den fornødne mistanke om, at en handling er begået, der er strafbar både efter dansk ret og - hvis forberedelsen eller udførelsen er sket i udlandet - tillige efter lovgivningen i den stat, hvor den har fundet sted.

Udvalget finder dog at måtte anbefale en vis særlig forsigtighed med politiets agentvirksomhed i relation til udlandet, fordi foranstaltninger, hvorved narkotika trækkes her til landet, vil være uheldige, hvis aktionen mislykkes, således at narkotikaen spredes i Danmark.

3.5.5. Agentens og hovedmandens strafferetlige stilling.

Som anført ovenfor i afsnit 3.2. og 3.4. har den juridiske teori i særlig grad beskæftiget sig med spørgsmålet, hvorvidt og eventuelt under hvilke betingelser en agent for politiet kan blive strafferetligt ansvarlig - i form af medvirkensansvar - for den lovovertrædelse, på hvilken den pågældende ved sin virksomhed øver indflydelse, samt med spørgsmålet, hvorvidt den omstændighed, at politiet gennem en agent har øvet indflydelse på lovovertrædelsen, er af betydning ved vurderingen af hovedmandens strafferetlige ansvar.

For udvalget står det klart, at en agents virksomhed efter aftale med politiet og som led i efterforskningen af en lovovertrædelse ikke vil kunne straffes som medvirken til lovovertrædelsen, allerede fordi agentens handlinger vil ligge

helt uden for området for de forhold, som det ved straffebudet har været tilsigtet at kriminalisere, jfr. om begrebet "materiel typicitet" Hurwitz, Den danske Kriminalret, Alm. del, 4. udgave, side 86. Dette resultat vil iøvrigt også i meget vidt omfang kunne støttes på betragtninger om manglende subjektiv tilregnelser (forsæt) hos agenten.

Udvalget er dog af den opfattelse, at resultatet ikke er afgørende for, i hvilket omfang politiets anvendelse af agenter bør være tilladelig.

For så vidt angår hovedmandens strafferetlige stilling, er udvalget enig med den juridiske teori, hvorefter tilladelig agentvirksomhed ikke har nogen betydning for den strafferetlige vurdering af hovedmandens forhold, hverken i relation til skyldspørgsmålet eller strafudmåling. Om virkningen af, at provokationsforbuddet (den øvre grænse) overskrides, eller at betingelserne for lovlig agentvirksomhed på anden måde ikke er overholdt, henvises til side 193.

3.5.6. Regulering af tilladelig agentvirksomhed.

De former for politimæssig efterforskning, der overskrider den nedre grænse, men ikke den øvre grænse, er som udgangspunkt tilladte. Der er dog, dels for at sikre, at provokationsforbuddet ikke overskrides, dels af hensyn til en regulering af omfanget af politiets anvendelse af agenter, behov for at opstille visse betingelser for politiets udøvelse af tilladelig agentvirksomhed.

Selv om agentvirksomhed efter udvalgets opfattelse ikke kan karakteriseres som et straffeprocessuelt tvangsindgreb, er det hensigtsmæssigt som systematik for de nærmere overvejelser om regulering af tilladelig agentvirksomhed at tage udgangspunkt i de betingelser, der normalt diskuteres i forbindelse med straffeprocessuelle tvangsindgreb, og som er omtalt i kapitel 1.

3.5.6.1. Kompetence.

Initiativet til iværksættelse af straffeprocessuelle tvangsindgreb udgår fra politiet. I visse tilfælde er det også politiet, der - navnlig ved mindre byrdefulde indgreb - har kompetencen til at træffe bestemmelse om iværksættelsen, mens kompetencen til at beslutte indgreb med større intensitet almindeligvis er henlagt til retten, dog normalt kombineret med regler om "periculum in mora", jfr. afsnit 1.5.1.

Ved politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser opstår spørgsmålet om kompetence til at træffe bestemmelse om iværksættelse af en aktion. Man kunne tænke sig kompetencen henlagt til politiet selv, til en højere myndighed inden for anklagemyndigheden (rigsadvokaten eller statsadvokaten) eller til retten.

Udvalget finder, at henlæggelse af kompetencen til andre myndigheder end politiet vil medføre store vanskeligheder i praksis, da foranstaltningerne skal kunne iværksættes hurtigt og smidigt. Forelæggelse for statsadvokaten eller retten vil ofte tage så lang tid, at der vil være nærliggende fare for, at muligheden for at anvende agent vil forspildes. Resultatet ville formentlig blive, at en eventuel "periculum in mora"-regel ville blive anvendt i langt det overvejende antal sager.

På denne baggrund finder udvalget, at kompetencen til at træffe bestemmelse om indsættelse af agent som led i efterforskningen bør tilkomme politiet. Om den efterfølgende kontrol henvises til side 180 ff.

Udvalget finder ikke grundlag for at foreslå særlige regler om, på hvilket niveau i politiet beslutning om anvendelse af agent skal træffes. En sådan regulering ville harmonere dårligt med de almindeligt gældende kompetenceforskrifter inden for politiet, hvorefter kompetencen ligger på chefsplan og kan delegeres derfra efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger sammen med de nødvendige instruktioner til det øvrige personale. Ved dette kompetenceprincip får politiet mulighed for internt at regulere sine forhold på den måde,

der til enhver tid er mest hensigtsmæssig efter lokale og andre forhold.

Udvalget finder dog anledning til at anbefale, at politiet - i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der følges af Københavns politi - ved sine interne delegationsregler så vidt muligt søger afgørelser om agentvirksomhed henlagt til chefs- eller souschefsplan. Udvalget skal endvidere pege på muligheden af, at sådanne interne delegationsregler uddybes og gøres ensartede ved administrative forskrifter fra justitsministeriet eller rigsadvokaten.

3.5.6.2. Betingelser.

3.5.6.2.1. Kriminalitetskrav.

Som betingelse for anvendelse af de fleste straffeprocessuelle tvangsindgreb stilles krav til grovheden af den lovovertrædelse, som mistanken angår. Kravene til kriminalitetens grovhed har en vis sammenhæng med det enkelte indgrebs intensitet.

Udvalget har overvejet, om der som betingelse for agentvirksomhed bør opstilles et kriminalitetskrav.

Agenter har som nævnt hovedsagelig været anvendt i narkotikasager, og det er anvendelse af agent i disse sager, der har påkaldt sig offentlig interesse og diskussion i den juridiske litteratur. Udvalgets kommissorium tager også specielt sigte på en eventuel regulering af agentvirksomhed i narkotikasager, jfr. side 8. På denne baggrund kunne der være anledning til at begrænse politiets anvendelse af agenter til narkotikasager.

Det må herved erindres, at udvalget ovenfor side 154 foreslår reglerne om agentvirksomhed udformet således, at de ikke omfatter politiets efterforskning af lovovertrædelser, for hvilke påtale i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a sker efter justitsministerens påbud. Herved holdes efterforskning

gen af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og de fleste af bestemmelserne i kapitel 13 uden for det regulerede område, således at kriminalitetskravets udformning ikke vil få betydning for disse overtrædelser.

Udvalgets flertal (alle medlemmer bortset fra Ove Hansen) finder det mest hensigtsmæssigt ikke i lovudkastet at begrænse politiets anvendelse af agenter gennem indførelse af et kriminalitetskrav.

Flertallet lægger vægt på, at problemerne omkring agentvirksomhed som påvist af Gammeltoft-Hansen i TfR 1984, side 91 ff. ikke er specifikke i narkotikasager, og at debatten om politiets anvendelse af agenter kan blive påført nogle ikke ganske relevante synspunkter ved at blive ført udelukkende med disse sager for øje. Selv om diskussionerne i de senere år og politiets faktiske anvendelse af agenter har fundet sted på baggrund af væksten i narkokriminalitetens omfang og grovhed, anser flertallet det derfor for ønskeligt at anskue problemerne i en bredere sammenhæng.

Hertil kommer, at der også ved anden form for kriminalitet vil kunne være behov for agentvirksomhed fra politiets side, således som dette begreb er beskrevet i nærværende betænkning. Der tænkes herved navnlig på andre typer af "offerløse" forbrydelser, hvor politiets arbejde vanskeliggøres ved mangel på anmeldelser og oplysninger fra offentligheden, f.eks. visse smuglerisager og sager om tilsvarende økonomisk kriminalitet. Men også i andre sager vil agentvirksomhed kunne forekomme, jfr. de ovenfor side 158 samt de af Gammeltoft-Hansen i TfR 1984, side 93 ff. anførte eksempler.

Flertallet finder det - ligesom mindretallet - ønskeligt, at politiets anvendelse af agenter kun finder sted i sager om meget grov kriminalitet, og kun hvor behovet for afsløring ved hjælp af agentvirksomhed gør sig gældende med særlig styrke. Dette ønske, der er begrundet i de generelle og konkrete betænkeligheder ved agentanvendelse, vil imidlertid efter flertallets opfattelse blive tilgodeset, uden at det er nødvendigt

at opstille et rigoristisk kriminalitetskrav. Allerede de foranstaltninger, som udvalget foreslår i lovudkastets §§ 754 c og 754 d i form af efterfølgende retlig godkendelse og underretning af forsvareren, vil motivere politiet til at forbeholde efterforskningsmidlet til de tilfælde, hvor der er særligt behov derfor, og hvor der foreligger en meget grov kriminalitet. I samme retning trækker den gældende praksis, hvorefter agentanvendelse kræver tilladelse fra politiets ledelse - en praksis der efter udvalgets opfattelse bør opretholdes, jfr. side 171. Det samme gælder politiets egne og naturlige ønsker om at undgå foranstaltninger, der kan skabe modsætningsforhold til befolkningen.

Endelig bemærker flertallet, at politiet i de tilfælde, hvor agentvirksomhed måtte blive anvendt uden for narkotikaområdet, naturligvis også skal overholde de i lovudkastet indeholdte regler og begrænsninger, f.eks. provokationsforbuddet. Når der i den offentlige debat, jfr. Nissen i U.1977 B.404 og et svar fra justitsministeren til folketingets retsudvalg af 4. marts 1983, f.eks. er givet udtryk for, at det ikke ville være tilladelig politimæssig fremgangsmåde, hvis politifolk i civil påklædning fremprovokerer ulovlig veksling af spillemærker i en restaurant, er flertallet enig i dette resultat, der imidlertid ikke behøver at søge sin årsag i kriminalitetens art, men i den omstændighed, at den beskrevne virksomhed ville overskride provokationsforbuddet, idet den konkrete omveksling af spillemønter, som politifolkene fremprovokerer, ikke i forvejen er "ved at blive begået eller forsøgt".

Ove Hansen finder, at selv om anvendelse af agent ikke kan karakteriseres som et straffeprocessuelt tvangsindgreb, rummer agentvirksomhed sådanne betænkeligheder i relation til politiets integritet, at virksomheden bør søges begrænset til de alleralvorligste sager og til de sager, hvor der virkelig kan være behov for at anvende agenter, og hvor almindelige efterforskningsmidler, som politiet har til rådighed, ikke er tilstrækkelige på grund af sagernes karakter og omfang. Hertil kommer, at agentvirksomhed ifølge oplysning fra Københavns politi til udvalget praktisk talt alene finder sted i

narkotikasager.

På denne baggrund finder han, at der i udvalgets lovudkast bør indsættes en bestemmelse, hvorefter agentvirksomhed kun må finde sted i sager, der angår mistanke om overtrædelse af straffelovens § 191 og lov om euforiserende stoffer.

3.5.6.2.2. Mistankekrav.

Der er i udvalget enighed om, at der bør stilles særlige krav til styrken af den mistanke, som politiet skal have forud for iværksættelsen af en agentaktion.

Det er derfor efter udvalgets opfattelse ikke tilstrækkeligt i lovudkastet at angive, at der skal være mistanke om, at en lovovertrædelse er begået eller forsøgt, men der må stilles krav om, at denne mistanke er særlig bestyrket. Meningen er, at mistanken skal være underbygget af oplysninger af objektiv art, f.eks. observationer eller vidneforklaringer, herunder en meddelers oplysninger til politiet.

Om udvalgets overvejelser om kravene til mistankens styrke i retsplejelovens § 762, stk. 2, hvor der ligeledes stilles krav om særlig bestyrket mistanke som betingelse for at varetægtsfængsle af hensyn til retshåndhævelsen, henvises til betænkning nr. 728/1974 om anholdelse og varetægt side 27. Det må dog i denne forbindelse erindres, at mistanken i § 762, stk. 2, skal være knyttet til en bestemt person, medens den i nærværende sammenhæng kun skal angå den omstændighed, at en lovovertrædelse er ved at blive begået eller forsøgt.

Udvalget har overvejet, om der bør stilles forskellige krav til mistankens styrke afhængig af, om mistanken retter sig mod en bestemt identificeret mistænkt eller mod en ubestemt række personer, idet den eller de mistænkte ikke har kunnet identificeres. Den sidstnævnte situation vil ofte foreligge, f.eks. i tilfælde, hvor en meddeler har givet oplysning om en bagmand, som meddeleren ikke kender navnet på, og hvor politiet iværksætter agentaktionen netop for at få bagmanden

frem i lyset.

Til trods for at det formentlig ikke kan afvises, at der er større risiko for, at politiet kan overskride provokationsforbuddet i de tilfælde, hvor anvendelsen af agent ikke retter sig mod en identificeret mistænkt, er der efter udvalgets opfattelse ikke tilstrækkelig grund til at opstille specielle krav til mistankens styrke i disse tilfælde. Et sådant graderet mistankekrav ville også være vanskeligt at arbejde med i praksis.

Den særligt bestyrkede mistanke skal vedrøre en konkret lovovertrædelse, som er ved at blive begået eller forsøgt. Ved denne angivelse fremhæves sammenhængen mellem mistankekravet og provokationsforbuddet. Kun hvis mistanken angår en forbrydelse, der er i gang eller på forsøgsstadiet, er det tilladeligt, at politiet iværksætter en agentaktion, jfr. foran side 166.

3.6.5.2.3. Indikationskrav.

Som anført ovenfor er politiets anvendelse af agenter forbundet med generelle og konkrete betænkeligheder. Derfor bør agentanvendelse indskrænkes til tilfælde, hvor dette efterforsknings-skridt er absolut nødvendigt, typisk fordi det ikke ved hjælp af andre efterforskningsmidler er muligt at opklare forbrydelsen.

I overensstemmelse hermed foreslår udvalget, at der i loven indsættes et indikationskrav for politiets anvendelse af agenter. Kravet er i lovudkastet udformet således, at "andre efterforskningsmidler ikke vil være egnede til at sikre bevis i sagen."

Heri ligger ikke nødvendigvis, at andre efterforskningsmidler i det konkrete tilfælde forgæves skal have været forsøgt anvendt. Tidsmæssige grunde vil som regel være til hinder herfor. Det er nok, at de andre efterforskningsmidler efter sagens art og omstændigheder må anses som uegnede.

I formuleringen ligger der forudsætningsvis, at agentvirksomhed kun må anvendes, hvis dette efterforskningskridt i den konkrete sag må anses som egnet til at sikre bevis.

Selv om andre omstændigheder - herunder lovudkastets regler om efterfølgende retlig kontrol og underretning af forsvareren - automatisk vil motivere politiet til at forbeholde agentanvendelse til tilfælde, hvor der er virkeligt behov derfor, anser udvalget det for ønskeligt, at indikationskravet, der udgør en central retlig standard ved udformningen af betingelserne for agentvirksomhed, lovfæstes.

3.5.6.2.4. Agentens personlige forhold.

Udførelsen af agentvirksomhed for politiet stiller store krav til de implicerede personer. Virksomheden foregår i narkotikasager i farlige og lyssky miljøer og skal udføres med en sådan naturlighed og indlevelse i miljøets adfærdsnormer, at de mistænkte ikke får anelse om, at de over for sig har en agent for politiet.

Agenten skal endvidere udøve sin virksomhed i nøje overensstemmelse med en af politiledelsen i forvejen lagt plan. Samtidig skal den pågældende være i stand til at overskue og vurdere hurtige og undertiden uventede ændringer i et begivenhedsforløb og herunder f.eks. tage stilling til, om det er nødvendigt at indhente nye instrukser. Agenten skal også være nøje bekendt med de normer, der gælder for agentvirksomhed, og under aktionens forskellige faser og omskiftelser sørge for, at disse normer, herunder navnlig provokationsforbudet, ikke bliver overtrådt. Endelig skal han konstant tage hensyn til såvel egen som andres sikkerhed og sørge for, at aktionen ikke bliver røbet, hvilket f.eks. vil kunne være farligt for en eventuel meddeler.

Alle disse omstændigheder gør, at politiets agenter udover at have kendskab til og evne til at færdes naturligt i vedkommende kriminelle miljø, også skal opfylde visse kvalifi-

kationskrav, herunder navnlig have hurtighed i opfattelsen, besindighed i afgørelsen og en betydelig loyalitet og disciplin i forhold til de normer og den ledelse, som de arbejder under .

Som anført ovenfor side 137 anvender politiet som agenter - så vidt det overhovedet er muligt - danske politifolk, som er særligt udvalgt hertil. Udvalget finder denne praksis særdeles ønskelig, da danske politifolk på grundlag af deres uddannelse og erfaring i særlig grad vil kunne opfylde de nævnte kvalifikationskrav. Samtidig har politiets ledelse særligt gode tilsyns- og instruktionsmuligheder i forhold til danske politifolk.

På denne baggrund har udvalget overvejet, om man bør foreskrive, at agentvirksomhed altid bør udøves af danske politifolk. Udvalget mener imidlertid ikke, at dette vil være hensigtsmæssigt .

For det første vil den meddeler, hvis oplysninger danner grundlag for aktionen, som regel ikke være politimand. Meddeleren tager imidlertid ofte en vis del i selve agentvirksomheden, navnlig på den måde, at han introducerer agenten for den eller de formodede hovedmænd.

Hertil kommer - hvad der er mere væsentligt - at det undertiden af sprog- eller racemæssige grunde ikke vil være muligt at finde en dansk politimand, der vil kunne løse selve agentopgaven .

I sådanne tilfælde har det været nødvendigt at benytte andre end danske politifolk som agenter, f.eks. udenlandske politifolk. Selv om instruktions- og tilsynsmulighederne over for disse kan være mindre end over for danske politifolk, anser udvalget dette for forsvarligt.

I ganske enkelte tilfælde har politiet formået en person, der er blevet pågrebet, f.eks. som narkokurér, til at bistå politiet ved at kontakte modtageradressen for herved at afsløre

hovedmænd. Ved sådanne aktioner kan der være udøvet virksomhed, der må betegnes som agentvirksomhed.

Efter udvalgets opfattelse er der nogen betænkelighed knyttet til at anvende privatpersoner, herunder udlændinge, som agenter for politiet. Betænelighederne stiger, såfremt den pågældende står i et særligt afhængighedsforhold til politiet.

Man vil kunne frygte, at en sådan person i misforstået iver efter at foretage, hvad han tror, politiet vil være særligt tilfreds med, handler ubesindigt og herunder overtræder provokationsforbuddet eller udsætter sig selv eller andre for fare.

Udvalget har overvejet generelt at forbyde privatpersoners anvendelse som agenter, men har fundet en sådan regel for restriktiv. Udover hensynet til meddelelerens deltagelse i agentvirksomheden, jfr. ovenfor, har det herved været afgørende for udvalget, at muligheden for at anvende en privatperson som agent i særlige tilfælde kan være en forudsætning for at skaffe bevis i en sag.

Derimod foreslår udvalget, at det forbydes at lade agentvirksomhed udføre af privatpersoner, der på grund af afhængighedsforhold til politiet eller andre omstændigheder må befrygtes ikke at ville udføre opgaven på betryggende måde med hensyn til overholdelse af provokationsforbuddet. Dette vil især kunne være tilfældet med hensyn til personer, der har verserende straffesager af ikke ubetydelig karakter, strafafsonere og personer, for hvem politiets behandling af løbende sager af anden art, f.eks. bevillingsmæssige sager eller sager om opholdstilladelse, vil være af væsentlig betydning.

En vurdering af, hvorvidt politiet overskrider den i en sådan regel nedlagte grænse må foretages dels ved politiets forudgående tilrettelæggelse af aktionen og dels ved den efterfølgende retlige kontrol, jfr. nedenfor afsnit 5.5.6.3.2.

Et flertal af udvalgets medlemmer (Dalgas Rasmussen, Bækgård, Elmer, Hjørth og Kirk-Sørensen) mener, at der ved denne vur-

dering må foretages en konkret afvejning af alle sagens omstændigheder.

Et mindretal (Gammeltoft-Hansen og Ove Hansen) ville have foretrukket, at reglen var blevet udformet således, at følgende persongrupper af hensyn til den abstrakte risiko for udnyttelse af et afhængighedsforhold var blevet udelukket fra at virke som agenter:

- 1) Personer, der selv mistænkes for strafbart forhold, med hensyn til hvilket en straffesag verserer,
- 2) personer, som er idømt frihedsstraf, der ikke endeligt er afsonet, eller
- 3) personer, som iøvrigt kan befrygtes at stå i et særligt afhængighedsforhold til politiet.

Mindretallet vil dog efter omstændighederne ikke afvise flertallets lovudkast, idet dette giver mulighed for at udelukke de personer som agenter, hvor der virkelig er behov herfor.

3.5.6.2.5. Proportionalitetskrav.

Ved straffeprocessuelle tvangsindgreb gælder der som anført ovenfor side 22 en generel proportionalitetsgrundsætning. Betydningen af denne er, at der skal foretages en afvejning af på den ene side den skade og de ulemper, som indgrebet er forbundet med, og på den anden side sagens betydning og indgrebets nødvendighed.

Udvalget har overvejet behovet for at opstille et særligt proportionalitetskrav som betingelse for politiets anvendelse af agenter.

Udvalgets fiertal, der ikke har fundet tilstrækkeligt grundlag for at opstille et kriminalitetskrav, jfr. foran side 172, finder heller ikke anledning til at foreslå en udtrykkelig lovregel om proportionalitetskrav.

Ove Hansen er enig i, at der ikke søges opstillet en lovregel

om proportionalitetskravet, idet der næppe er behov for en udtrykkelig proportionalitetsregel ved siden af provokationsforbuddet, indikationsbetingelsen og det af ham foreslåede kriminalitetskrav.

3.5.6.3. Efterfølgende kontrol.

3.5.6.3.1. Underretning af forsvareren.

Efter retsplejelovens § 744 skal politiet snarest udfærdige rapport om de afhøringer, der foretages, og om andre efterforskningsskridt, medmindre oplysning herom foreligger på anden måde. Efter § 745, stk. 1, har forsvareren adgang til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt, og forsvareren har almindeligvis tillige ret til at få kopi af materialet. § 745, stk. 1, kan dog fraviges, hvis hensynet til fremmede magter, til statens sikkerhed eller til sagens opklaring eller trediemand undtagelsesvis gør det påkrævet, jfr. § 745, stk. 4.

Disse bestemmelser medfører, at politiet i rapportmaterialet skal nedfælde de foranstaltninger, som politiet træffer som led i efterforskningen, og at forsvareren almindeligvis har adgang til materialet.

Udvalget finder, at det er væsentligt, at der i forbindelse med en agentaktion udfærdiges detaljerede og fuldstændige politirapporter. Dette er en forudsætning for, at forsvareren og retten får mulighed for at tage stilling til og bedømme, om betingelserne for aktionens iværksættelse var opfyldt, og om provokationsforbuddet er overskredet. Der er ikke herved taget stilling til, om politiet i særlige tilfælde kan anonymisere meddelere og vidner i rapporter.

Uanset reglerne i §§ 744 og 745 finder udvalget behov for en udtrykkelig bestemmelse om, at der skal gives forsvareren underretning, hvis politiet som led i efterforskningen af en lovovertrædelse har anvendt agent.

Udvalget foreslår derfor, at der i lovudkastet indsættes en regel herom. Underretning skal efter forslaget gives, når der er truffet foranstaltninger, som ligger over den i afsnit 3.5.3. beskrevne grænse. Underretning skal kun gives i tilfælde, hvor der rejses tiltale, og først i forbindelse hermed.

Underretningen skal bestå i oplysning om, at agent har været anvendt. Samtidig med underretningen skal der i overensstemmelse med § 745, stk. 1, gives forsvareren adgang til relevant rapportmateriale.

Da rækkevidden af adgangen til at give pålæg i medfør af retsplejelovens § 745, stk. 4 in fine og § 748, stk. 6 in fine har været omtvistet, og da der i nærværende sammenhæng bør være sikkerhed for, at der kan gives et sådant pålæg også med virkning for domsforhandlingen, foreslår udvalget lovudkastets regel om underretning suppleret med en adgang til at give forsvareren pålæg om ikke at videregive de modtagne oplysninger, såfremt hensynet til fremmede magter, til statens sikkerhed eller til sagens opklaring eller trediemand undtagelsesvis gør det påkrævet.

Et sådant pålæg vil kunne være af betydning bl.a. af hensyn til den meddeler, hvis oplysninger dannede grundlag for aktionen. Hvis tiltalte bliver bekendt med, at han har været udsat for en politiagents virksomhed, vil han - og det øvrige kriminelle miljø - i nogle tilfælde kunne regne ud, hvorfra politiet må have fået sine oplysninger. Dette vil kunne medføre repressalier over for meddeleren eller ligefrem, at hans sikkerhed kommer i fare.

Eventuelle tvister mellem politiet og forsvareren om et givet pålæg må afgøres af retten, jfr. § 746, stk. 1.

3.5.6.3.2. Rettens godkendelse.

Udvalget finder som nævnt side 170 ikke grundlag for at foreslå, at politiet forud for iværksættelse af en agentaktion skal forelægge sagen for overordnet anklagemyndighed eller

for retten.

Derimod kunne der være behov for en efterfølgende kontrol. Formålet med en sådan kontrol skulle dels være at vurdere, om betingelserne for aktionens iværksættelse har været opfyldt, dels at kontrollere, om provokationsforbuddet er overskredet. Samtidig kan det ikke udelukkes, at den efterfølgende kontrol vil have betydning for politiets beslutningsproces, idet politiets overvejelser må foregå i bevidsthed om, at de trufne beslutninger senere vil blive vurderet af en anden instans.

Efterfølgende kontrol er ikke særlig anvendt i forbindelse med straffeprocessuelle tvangsindgreb, men kendes dog, hvor politiet i medfør af regler om "periculum in mora" har kompetence til at træffe foreløbig bestemmelse om et tvangsindgreb. I disse tilfælde skal politiets beslutning efterfølgende forelægges retten til godkendelse, jfr. foran afsnit 1.5.1.

Af hensyn til de generelle og konkrete betænkeligheder, der er knyttet til politiets anvendelse af agenter, kan udvalget anbefale, at der indføres en efterfølgende kontrol hermed.

Man kunne forestille sig, at kontrolfunktionen henlægges til en overordnet anklagemyndighed (statsadvokaterne, rigsadvokaten eller justitsministeriet). Udvalget finder ikke at kunne anbefale en sådan løsning. Anklagemyndigheden er hierakisk opbygget med mulighed for at give tjenestebefalinger til underordnede myndigheder. Udvalget må foretrække, at kontrolfunktionen henlægges til en af anklagemyndigheden og politiet uafhængig myndighed.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at der i forlængelse af reglerne om agentvirksomhed indsættes bestemmelser i retsplejeloven om efterfølgende kontrol med virksomheden. Det foreslås, at kontrolfunktionen henlægges til retten, idet domstolene er egnede og indrettede til at varetage en sådan funktion, som domstolene allerede udøver i en del tilsvarende situationer, f.eks. i forbindelse med visse straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Kontrolordningen bør omfatte alle påbegyndte agentaktioner. Dette indebærer, at såvel de aktioner, der er gennemført og mundet ud i anholdelse af mistænkte, og aktioner, der er mislykkedes eller opgivet af anden grund, skal forelægges.

Rettens kontrol tænkes at skulle omfatte en stillingtagen både til foranstaltningens formelle lovlighed, herunder om provokationsforbuddet måtte være overtrådt, og til dens betryggende udførelse, herunder med hensyn til valg af agentens person.

Da agentvirksomhed er sjældent forekommende og almindeligvis finder sted i større og komplicerede sager, der i forvejen skal forelægges statsadvokaten, finder udvalget, at forelæggelse for retten bør ske gennem overordnet anklagemyndighed, f.eks. vedkommende statsadvokat, men udvalget forudsætter, at nærmere instruks herom kan gives administrativt.

Forelæggelsen skal ifølge en i lovudkastet indføjet særlig værnetingsregel ske for retten (det vil sige byretten, jfr. retsplejelovens § 686) på det sted, hvor tiltale er eller kan forventes rejst, eller - hvis tiltale ikke kan forventes rejst - hvor beslutningen om foranstaltningen er truffet. Den valgfrihed med hensyn til værneting for retsmøder under efterforskningen, som politiet, ellers i vidt omfang har efter retsplejelovens § 694, stk. 1, bør ikke gælde den omhandlede retlige kontrol.

Den foreslåede værnetingsregel vil iøvrigt i de fleste tilfælde (bortset fra nævningesager) medføre, at det er den samme ret, som skal tage stilling til foranstaltningen, og senere behandle selve straffesagen, hvis tiltale rejses. Dette indebærer praktiske fordele.

Der foreslås ikke iøvrigt fastsat nærmere regler om sagernes forelæggelse for og behandling ved retten.

Behandlingen vil kunne ske skriftligt - og forudsættes af ud-

valget normalt foretaget skriftligt -, men der er intet til hinder for, at retten kan indkalde politiet (og en eventuel forsvarer, jfr. nedenfor) til et retsmøde, hvis dette skønnes ønskeligt, f.eks. for at få yderligere oplysninger i sagen, eller såfremt bevisførelse, herunder vidneafhøring af agenten, skønnes påkrævet.

Hvis der på tidspunktet for sagens forelæggelse for retten er forsvarer for den eller de mistænkte, skal forsvareren indkaldes til et eventuelt retsmøde, jfr. retsplejelovens § 748, stk.2, og iøvrigt have adgang til at udtale sig, inden rettens afgørelse træffes.

Er der ikke nogen forsvarer for den eller de mistænkte, har retten mulighed for at beskikke en forsvarer i medfør af retsplejelovens § 732, stk. 1, hvis retten finder dette ønskeligt. Det er dog en forudsætning herfor, at nogen er sigtet i sagen. I tilfælde hvor en aktion er mislykkedes eller opgivet af anden grund, vil denne forudsætning ofte ikke være opfyldt.

Udvalget har overvejet, hvorvidt der for at sikre mulighed for kontradiktorisk behandling også i sidstnævnte tilfælde, bør skabes en særlig hjemmel for advokatbeskikkelse, jfr. foran afsnit 2.6.4.3. om et lignende problem ved indgreb i meddelelshemmeligheden. Efter udvalgets opfattelse er der dog ikke tilstrækkelig grund til at komplicere retsplejelovens regler ved indførelse af en særlig hjemmel til advokatbeskikkelse i de omhandlede tilfælde.

Såfremt man på et senere tidspunkt måtte foretage en samlet revision af retsplejelovens regler om straffeprocessuelle tvangsindgreb og andre efterforskningsmidler, jfr. foran side 15, kunne der derimod være anledning til at gennemføre fælles regler om advokatbeskikkelse for nogen, mod hvem en hemmelig straffeprocessuel foranstaltning er rettet. Sådanne regler, der tillige ville kunne erstatte de i afsnit 2.6.4.3., jfr. lovudkastets §§ 784 og 785, foreslåede regler om advokatbeskikkelse ved indgreb i meddelelshemmeligheden, ville f.eks. kunne udformes således:

"Advokatbeskikkelse for den, mod hvem en hemmelig straffeprocessuel foranstaltning er rettet.

§ AA. Under rettens behandling af en begæring om en foranstaltning, som kræver rettens medvirken, kan retten beskikke en advokat for den, over for hvem foranstaltningen begæres, såfremt denne ikke gøres bekendt med begæringen eller foranstaltningen. Det samme gælder i tilsvarende tilfælde ved rettens behandling af spørgsmål om godkendelse af en foranstaltning.

Stk. 2. Beskikkelse efter stk. 1 skal finde sted, inden der træffes afgørelse om iværksættelse eller forlængelse af et indgreb i medfør af kapitel 71 eller om godkendelse af, at et sådant indgreb er iværksat af politiet. Beskikkelse kan dog undlades, hvis hensynet til fremmede magter eller statens sikkerhed gør det påkrævet.

§ BB. Den beskikkede advokat har ret til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt, men har ikke krav på at modtage genparter af materialet. Advokaten må ikke give de modtagne oplysninger videre til andre og må ikke sætte sig i forbindelse med den, over for hvem foranstaltningen begæres foretaget eller er foretaget.

Stk. 2. Den beskikkede advokat skal underrettes om alle retsmøder og har adgang til at overvære disse og til at udtale sig, inden afgørelsen træffes. Den beskikkede advokat kan ikke give møde ved anden advokat eller ved fuldmægtig."

Skitsen bygger på en sontring mellem en fakultativ mulighed for advokatbeskikkelse (§ AA, stk. 1) og en obligatorisk advokatbeskikkelse (§ AA, stk. 2). Sidstnævnte regel omfatter kun indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Rettens afgørelse vil kunne træffes ved beslutning, medmindre nogen af parterne begærer kendelse, jfr. retsplejelovens § 746, stk. 1, sidste pkt. Om kære adgang forudsættes de almindelige regler at gælde, jfr. retsplejelovens § 968.

Hvis retten ikke kan godkende aktionen, foreslås det, at retten skal give meddelelse herom til justitsministeriet på samme måde som ved telefonaflytninger foretaget efter politiets beslutning i tilfælde, hvor der foreligger "periculum in mora", jfr. retsplejelovens § 787, stk. 3, og lovudkastets § 783, stk. 3.

Reglen om den efterfølgende retlige kontrol gælder, selv om der er rejst eller vil blive rejst tiltale mod nogen i anled-

ning af agentvirksomhed. Politiet kan vælge at fremsende indberetningssagen og straffesagen til retten samtidig. Det må i den forbindelse erindres, at der ikke er nogen tidsfrist for indberetningssagens fremsendelse. Politiet må dog antages at have pligt til at fremsende den snarest. Hvis politiet fremsender indberetningen om agentanvendelsen til retten, før end tiltale rejses, kan retten vælge at udsætte behandlingen af godkendelsesspørgsmålet, f.eks. således at dette og selve sagen behandles samtidig. Der er imidlertid intet til hinder for, at retten behandler godkendelsesspørgsmålet og selve straffesagen hver for sig.

3.5.6.3.3. Afhøring af agenten i retten.

Spørgsmålet om, hvorvidt agenten bør have pligt til at afgive forklaring i retten, har været genstand for omfattende diskussion, jfr. ovenfor side 132-133.

Som argument for at fritage agenten for vidnepligt har været anført, at agenten som regel virker i narkosager, der er præget af et meget barskt miljø og af professionelle forbryderorganisationer, og hvor der derfor er en betydelig risiko for, at der vil blive udøvet repressalier over for agenten eller hans nærmeste, hvis agentens virksomhed bliver kendt i de kriminelle kredse.

Det har endvidere af politiet over for udvalget været anført, at selv om vidneforklaringen fra agenten bliver afgivet på en sådan måde, at agentens identitet ikke bliver kendt for tiltalte eller de kriminelle kredse, vil indholdet af agentens forklaring ofte kunne afsløre, at politiet udover agenten også har haft bistand af en anden person - typisk en meddeler - der har færdedes i de kriminelle kredse, og som har medvirket til at formidle forbindelsen mellem agenten og den hovedmand, som aktionen tilsigtede at skaffe beviser imod. Der henvises til den nærmere beskrivelse af agentaktioner ovenfor side 137. Såfremt det afsløres, at meddeleren, som man i de kriminelle kredse har anset som "en af vore egne", har gået politiets ærinde, vil han være udsat for meget betydelig

risiko for repressalier.

Endelig har det som argument imod agentens vidnepligt været anført, at hvis agentens identitet bliver kendt, kan han ikke bruges i nye aktioner, hvilket generelt kan hæmme opklaringen af narkotikasager, idet antallet af egnede agentemner, der ofte skal kunne optræde som udlændinge, er stærkt begrænset.

For at pålægge agenten vidnepligt har det være anført, at kun ved vidneafhøringen, hvorunder der også gives forsvareren adgang til at stille spørgsmål, og hvorunder der sker en konfrontation med sigtedes forklaring om begivenhedsforløbet, er det muligt at få belyst omstændighederne ved agentaktionen på en sådan måde, at der kan tages stilling til, om der er noget kritisabelt ved aktionens forløb - herunder om aktionen har bevirket en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed, d.v.s. har overskredet provokationsgrænsen -, og dermed til om der skal ske en nedsættelse af hovedmandens straf, evt. om den helt bør bortfalde. Også selv om der ikke foreligger en sådan mulighed for strafnedsættelse eller -bortfald, kan der være en vis offentlig interesse i, at der gennem afhøringen føres kontrol med agentaktionens korrekte udførelse.

I retsplejelovens gældende bestemmelser om vidnepligt og vidnefritagelse findes ingen særlige regler om politiets agenter. De er altså hverken undergivet en særlig streng vidnepligt eller beskyttede af særlige vidnefritagelsesregler, men deres forhold er i det hele reguleret af de almindelige vidneregler. Det vil sige, at politiets agenter som udgangspunkt har vidnepligt, jfr. § 168. Forudsætningen for vidnepligtens gennemførelse er imidlertid, at forsvareren, der typisk vil være den part, der ønsker vidneførslen foretaget, har sådanne oplysninger om agentens identitet, at denne kan indkaldes som vidne, eller at politiet er villig til eller af retten får pålæg om at lade agenten indkalde som vidne. Allerede fordi disse forudsætninger ikke er til stede, vil vidneførslen ofte ikke kunne gennemføres, jfr» f.eks. U.1978.367 HK.

Hvis agenten er indkaldt som vidne, har han mulighed for at begære sig fritaget efter § 171, stk. 2, hvis forklaringen må "antages at ville

- 1) udsætte vidnet selv for straf eller tab af velfærd, eller
- 2) udsætte hans nærmeste for straf eller tab af velfærd, eller
- 3) påføre vidnet selv eller hans nærmeste anden væsentlig skade."

Af disse undtagelsesregler vil navnlig nr. 3) kunne være anvendelig på agenter. Betingelserne i nr. 1) og 2) "tab af velfærd" vil dog også kunne være til stede i tilfælde, hvor agenten eller han nærmeste må befrygtes at blive udsat for meget alvorlige overgreb-

Selv om betingelserne for vidnefritagelse efter § 171, stk. 2, er til stede, hjemler den gældende retsplejelov i § 171, stk. 3, en adgang til at pålægge vidnet at afgive forklaring, "når forklaringen anses for at være af afgørende betydning for sagens udfald, og sagens beskaffenhed og dens betydning for vedkommende part eller samfundet findes at berettige dertil." Denne regel vil imidlertid sjældent være anvendelig på agenter, allerede fordi hovedmandens skyld gennem agentaktionen som regel vil være fuldstændig klarlagt, og fordi hovedmandens eventuelle anbringender om at være blevet forledt til forbrydelsen ved en agentvirksomhed, der har overskredet provokationsgrænsen, sjældent vil være således bestyrket, at strafbortfald eller væsentlig strafnedsættelse kan anses som en rimelig mulighed. Derfor vil agentens forklaring sjældent "være af afgørende betydning for sagens udfald."

Resultatet bliver, at de gældende regler i retsplejeloven giver vidtgående adgang til at fritage en agent, der er indkaldt som vidne, for at afgive forklaring. (Dog hjemler § 171 ikke direkte vidnefritagelse for agenten i tilfælde, hvor dennes forklaring vil kunne afsløre og dermed skabe risiko for skade for en meddeler, der ikke er agentens "nærmeste"). Regler-

ne om vidnefritagelse vil blive taget i betragtning ved afgørelsen af spørgsmålet, om agenten - eventuelt efter forsvarerens begæring og rettens pålæg - skal indkaldes som vidne. På grundlag heraf har der udviklet sig en praksis, hvor indenretlig vidneafhøring af en politiagent i en narkotikasag kun sjældent finder sted. Se dog som eksempel på at vidnepligt er pålagt ØLD af 6. juli 1977, omtalt i U.1977 B.404 f. I nogle tilfælde er oplysning om agentens forklaring til politiet tilvejebragt ved vidneafhøring af de rapportoptagende politifolk, jfr. Gammeltoft-Hansen i TfR 1984.115.

Efter udvalgets opfattelse må der ved afgørelsen af spørgsmålet om agentens vidnepligt lægges betydelig vægt på at sikre agenten, dennes nærmeste eller personer, der som meddelere har ydet politiet bistand, imod overgreb. Dette hensyn vil ofte tilsige, at en eventuel vidneforklaring afgives for lukkede døre og uden tiltaltes tilstedeværelse. Det kan heller ikke afvises, at retten under ganske særlige omstændigheder vil træffe bestemmelse om, at agentens navn ikke oplyses over for tiltalte, hvortil der efter Højesterets afgørelse i U.1984.81 HK må antages at være hjemmel.

De nævnte foranstaltninger vil imidlertid undertiden ikke være tilstrækkelige til at sikre agenten, og andre mod overgreb. Det er derfor nødvendigt, at der i retsplejeloven er hjemmel til vidnefritagelse for agenter, og at afgørelsen af, hvorvidt det skal pålægges politiet overhovedet at indkalde en agent som vidne, træffes i lyset heraf.

Det er udvalgets opfattelse, at de gældende regler og den herpå opbyggede retspraksis giver tilstrækkelig mulighed for at fritage agenter for vidneafhøring i tilfælde, hvor dette af de ovennævnte grunde er påkrævet. Der er således ikke behov for at indføre en særlig adgang til vidnefritagelse for agenter.

Derimod mener udvalgets flertal (Dalgas Rasmussen, Elmer, Gammeltoft-Hansen, Ove Hansen og Kirk-Sørensen), at det kunne være ønskeligt, om der ved afgørelsen af, om en agent skal

afhøres i retten, lægges noget større vægt på de strafferetsplejemæssige hensyn til, at der sker en betryggende oplysning af alle de omstændigheder, der kan have betydning for sagens udfald - herunder hvorvidt der ved en agentvirksomhed er sket overskridelse af provokationsgrænsen. I denne forbindelse bemærkes, at den oplysning, der kan gives ved vidneafhøring af politifolk om, hvad agenten har sagt til dem, ikke altid kan betegnes som betryggende og iøvrigt af principielle grunde må betragtes som en uheldig "stedfortrædende" bevismåde.

Der kan endvidere være behov for i særlige tilfælde som led i den i afsnit 3.5.6.3.2. omhandlede efterfølgende retlige kontrol med agentvirksomhed, at foretage afhøring af agenten i retten.

På denne baggrund foreslår det nævnte flertal af udvalgets medlemmer, at der i retsplejelovens § 171 som et nyt stk. 4 indføres en bestemmelse om, at retten - selv om den i stk. 2, nr. 3, nævnte fritagelsesgrund er til stede - kan pålægge vidnet at afgive forklaring, såfremt vidnet har virket som agent for politiet, og sagens beskaffenhed og dens betydning for vedkommende part eller samfundet findes at berettige dertil.

Den selvstændige betydning af den foreslåede regel består deri, at den udvider det område, hvor retten kan meddele pålæg efter stk. 3, idet den heri nævnte betingelse "når forklaringen anses for at være af afgørende betydning for sagens udfald", i stk. 4 erstattes af: "såfremt vidnet har udført foranstaltninger som nævnt i § 754 a" (d.v.s. agentvirksomhed). Derimod gentager det foreslåede stk. 4 betingelserne fra stk. 3 om, at "sagens beskaffenhed og dens betydning for vedkommende part eller samfundet findes at berettige dertil."

Hovedanvendelsesområdet for den foreslåede bestemmelse vil være de straffesager, hvor der er anvendt agent, og hvor det efter de foreliggende oplysninger, herunder tiltaltens egne forklaringer, ikke kan afvises, at agentvirksomheden er gået videre end tilladt, og hvor dette må antages at kunne få no-

gen indflydelse på strafudmålingen, uden at det dog er af "afgørende betydning for sagens udfald". Ved at give retten en mulighed for at træffe bestemmelse om vidnepligt i sådanne tilfælde forbedrer man kontrollen med, at agentanvendelsen ikke i det konkrete tilfælde fører nogen ud i mere byrdefulde strafsanktioner, end tilfældet ellers ville have været. Ordene i den foreslåede regel "sagens betydning for vedkommende part" viser hen til dette hovedanvendelsesområde for reglen.

Som et andet anvendelsesområde for den foreslåede regel kan anføres de situationer, hvor retten som led i den efterfølgende kontrol med en agentvirksomhed, jfr. ovenfor side 181 ff samt lovudkastets § 754 c, undtagelsesvis ønsker at foranstalte afhøring af agenten. Ordene i den foreslåede regel "sagens betydning for samfundet" viser hen til det nævnte mere sekundære anvendelsesområde for reglen.

Det må erkendes, at der ved den foreslåede regel sker en forøgelse af den risiko, der er forbundet med virksomheden som agent. Denne risiko kan imidlertid af agenten - i modsætning til andre vidner - i de fleste tilfælde tages i betragtning, inden han påtager sig opgaven. I de tilfælde hvor risikoen ved agentens vidneforklaring er blevet væsentligt forøget i forhold til, hvad der kunne påregnes ved påtageisen af hvervet, kan retten undlade at pålægge vidnepligt allerede i kraft af, at den foreslåede regel er fakultativ.

Imod den foreslåede regel kunne det indvendes, at politiets vanskeligheder ved at skaffe egnede personer, der vil påtage sig opgaven som agenter, vil blive forøget, når muligheden for at skulle afgive vidneforklaring øges. I betragtning af de risici, der på anden måde er forbundet med agentvirksomhed, og af at vidneforklaringen som anført ovenfor side 189 kan tilrettelægges således, at den i mindst muligt omfang medfører risiko for agenten, mener udvalgets flertal dog, at den nævnte ulempe vil være af begrænset rækkevidde. Hertil kommer, at de retsplejemæssige garantier bør prioriteres højere end ressourcemæssige hensyn til at skaffe agenter for

politiet.

Ved vurderingen af rækkevidden af den foreslåede regel må man være opmærksom på, at den kun gælder i de i § 171, stk. 2, nr. 3, omhandlede tilfælde, d.v.s. at reglen er uanvendelig, såfremt de farer, vidneforklaringen udsætter agenten eller hans nærmeste for, må betegnes som "tab af velfærd", jfr. § 171, stk. 2, nr. 1 og 2. Det må også tages i betragtning, at vidneforklaringen - hvis den skal afgives - kan tilrettelægges på en sådan måde, at agenten og hans nærmeste i videst muligt omfang sikres mod overgreb, herunder ved dørlukning, ved at føre tiltalte ud og undtagelsesvis ved at skjule agentens identitet.

På denne baggrund finder udvalgets flertal det forsvarligt at foreslå den omhandlede udvidelse af vidnepligten. Samtidig mener flertallet, at forslaget vil kunne have både praktisk betydning i en del konkrete sager og væsentlig retspolitisk betydning ved at understrege, at den omstændighed, at et muligt vidne har virket som politiets agent, i sig selv må tale i retning af, at tilladelse til afhøring bør gives - forudsat at de øvrige betingelser herfor er til stede.

To medlemmer af udvalget (Bækgaard og Hjorth) kan ikke tilslutte sig forslaget om en særlig regel om begrænsning af muligheden for vidnefritagelse for agenter.

Udgangspunktet for, om en vidneforklaring bør afkræves eller ikke, må være, om forklaringen kan antages at være af betydning for den pågældende sag, enten ved at tjene som bevis imod den tiltalte eller ved at svække tiltalegrundlaget.

Hvis det må antages, at en vidneforklaring afgivet af en agent er af betydning for den pågældende sag, er der mulighed for at pålægge ham at afgive forklaring allerede efter bestemmelsen i retsplejelovens § 171, stk. 3, også selv om agenten måtte kunne påberåbe sig vidnefritagelsesreglen i § 171, stk. 2, nr. 3.

Der ses herefter ikke at være noget behov for en særlig regel om udvidet vidnepligt for agenter. Mindretallet kan i øvrigt henvise til de ovenfor anførte argumenter imod en sådan regel, idet de af flertallet heroverfor anførte argumenter efter mindretallets opfattelse ikke kan tillægges vægt. Hvad særligt angår argumentet om, at agenten, kan tage risikoen ved at skulle afgive forklaring om agentaktionen i betragtning, inden han påtager sig opgaven, finder mindretallet ikke, at dette forhold bør kunne bevirke, at agenten ikke i samme omfang som andre vidner skulle kunne påberåbe sig den beskyttelse i forhold til sig selv og sine nærmeste mod at blive udsat for "anden væsentlig skade", som bestemmelsen i retsplejelovens § 171, stk. 2, nr. 3, giver, medmindre forklaringen er af en sådan betydning for sagen, at agenten kan pålægges at afgive forklaring i henhold til § 171, stk. 3.

3.5.7. Virkning af overskridelse af grænsen for lovlig agentvirksomhed.

Den øvre grænse (provokationsforbuddet) er en absolut grænse, som ikke må overskrides ved politiets foranstaltninger, jfr. side 162 ff. Hvis grænsen alligevel overskrides, eller hvis den fastsatte regulering af agentvirksomhed ikke efterleves, opstår spørgsmålet om, hvad virkningerne heraf skal være. Overskridelsen kan tænkes at have betydning dels i relation til hovedmanden, dels i relation til agenten og de indblandede politifolk.

3.5.7.1. Virkning for hovedmanden.

Den omstændighed, at politiet har overskredet grænserne for lovlig agentvirksomhed kan ikke og bør efter udvalgets opfattelse ikke fritage hovedmanden for strafansvar. En sådan ordning ville være alt for rigoristisk. På den anden side kan det i særlige tilfælde ikke udelukkes, at retten efter en vurdering af sagen, herunder arten og karakteren af overskridelsen af provokationsforbuddet, frifinder den tiltalte, således som det skete ved den side 134 omtalte Østre landsretsdom, ligesom et tiltalefrafald efter omstændighederne vil kunne

komme på tale, jfr. den norske Biggen-sag (side 239).

Det vil være naturligt, at retten ved strafudmålingen i medfør af straffelovens § 85 tager hensyn til overskridelse af provokationsforbuddet ved eventuelt at nedsætte straffen eller - navnlig ved mindre alvorlige lovovertrædelser - efter omstændighederne ved at træffe bestemmelse om strafbortfald.

Det er næppe muligt generelt at beskrive nærmere, hvorledes rettens vurdering skal foretages, og hvilken præcis indflydelse overskridelse af provokationsforbuddet bør have på strafudmålingen. Bevisbyrden for, at betingelserne i § 85 er opfyldt, må som udgangspunkt påhvile tiltalte, men hvis tiltalte antagelig gør omstændigheder, der kan føre til anvendelse af § 85, må det være politiets og anklagemyndighedens opgave at afkræfte disse omstændigheder.

3.5.7.2. Virkning for agenten og po l itiets personale •

For agenten og de implicerede politifolk vil der almindeligvis ikke kunne blive tale om strafansvar, allerede fordi der ikke foreligger den fornødne "materielle typicitet", jfr. foran side 169. Der vil kun i ganske exceptionelle tilfælde kunne blive tale om strafansvar i form af et medvirkensansvar efter straffelovens § 23.

For de implicerede politifolk - herunder en politimand, der virker som agent - vil der derimod kunne blive tale om tjenstligt ansvar, såfremt de implicerede har handlet uforsvarligt ved tilrettelæggelsen og gennemførelsen af foranstaltningen.

I ganske særlige tilfælde vil der endvidere i medfør af straffelovens bestemmelser om forbrydelser i offentligt hverv kunne blive tale om at pålægge et selvstændigt strafansvar som følge af overskridelse af provokationsforbuddet eller anden overtrædelse af reglerne om agentvirksomhed.

Udvalgets lovudkast

Lov om ændring af retsplejeloven

(Indgreb i meddelelshemmeligheden. Politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen)

§ 1

I lov om rettens pleje, jfr. lovbekendtgørelse nr. , foretages følgende ændringer:

1. Efter § 171, stk. 3, indsættes:

"Stk. 4. I de i stk. 2, nr. 3, nævnte tilfælde kan retten endvidere pålægge vidnet at afgive forklaring, såfremt vidnet har udført foranstaltninger som nævnt i § 754 a, og sagens beskaffenhed og dens betydning for vedkommende part eller samfundet findes at berettige dertil."

2. Overskriften til kapitel 67 affattes således:

"Kapitel 67

Almindelige bestemmelser om efterforskning"

3. Overskriften til kapitel 68 affattes således:

"Kapitel 68

Afhøringer og andre særlige efterforskningsskridt"

4. Efter § 754 indsættes:

§ 754 a. Politiet må ikke som led i efterforskningen af en lovovertrædelse foranledige, at der tilbydes bistand til eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen, medmindre:

- 1) der foreligger en særlig bestyrket mistanke om, at lovovertrædelsen er ved at blive begået eller forsøgt, og
- 2) andre efterforskningsskridt ikke vil være egnede til at sikre bevis i sagen.

§ 754 b. De foranstaltninger, som er nævnt i § 754 a, må ikke bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed.

Stk. 2. Foranstaltningerne må ikke udføres af privatpersoner, der på grund af afhængighedsforhold til politiet eller andre omstændigheder, må befrygtes ikke at ville udføre opgaven på betryggende måde, jfr. stk. 1.

§ 754 c. Er der truffet foranstaltninger som nævnt i § 754 a, skal spørgsmålet om foranstaltningernes godkendelse forelægges for retten på det sted, hvor tiltale er eller kan forventes rejst, eller i øvrigt hvor beslutningen om foranstaltningerne er truffet.

Stk. 2. Kan retten ikke godkende foranstaltningerne, giver den meddelelse herom til justitsministeriet.

§ 754 d. Er der truffet foranstaltninger som nævnt i § 754 a, og rejses der tiltale for lovovertrædelsen, skal der gives forsvareren underretning om foranstaltningerne. Hvis hensynet til fremmede magter, til statens sikkerhed, til sagens opklaring eller til tredjemand undtagelsesvis gør det påkrævet, kan politiet give forsvareren pålæg om ikke at videregive oplysninger, som denne har modtaget i medfør af 1. pkt.

§ 754 e. Reglerne i §§ 754 a - 754 d finder ikke anvendelse ved efterforskning af lovovertrædelser, for hvilke påtale

i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a sker efter justitsministerens påbud."

5. §§ 786-789 og § 792 ophæves.

6. I andet afsnit ændres kapitel 71-72 til kapitel 75 a -
75 b og §§ 780-785, 790-791 samt 793 til §§ 822-830.

7. Efter § 779 indsættes som nyt kapitel:

"Kapitel 71

Indgreb i meddelelseshemmeligheden

§ 780. Politiet kan efter reglerne i dette kapitel foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden ved at:

- 1) aflytte telefonsamtaler eller anden tilsvarende telekommunikation (telefonaflytning),
- 2) aflytte andre samtaler eller udtalelser ved hjælp af et apparat (anden aflytning),
- 3) indhente oplysning om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der sættes i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selvom indehaveren af dette ikke har meddelt tilladelse hertil (teleanlysning),
- 4) tilbageholde, åbne og gøre sig bekendt med indholdet af breve, telegrammer og andre forsendelser (brevåbning) og
- 5) standse den videre befordring af forsendelser som nævnt i nr. 4 (brevstandsning).

Stk. 2. Politiet kan foretage optagelser eller tage kopier af de samtaler, udtalelser, forsendelser m.v., som er nævnt i stk. 1, i samme omfang som politiet er berettiget til at gøre sig bekendt med indholdet heraf.

§ 781. Indgreb i meddelelseshemmeligheden må kun foretages, såfremt:

- 1) der er bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra en mistænkt,

2) indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen, og

3) efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13 eller en overtrædelse af straffelovens §§ 124, stk. 1, 125, 127, stk. 1, 193, stk. 1, 264, stk. 2, 266, 281 eller 289.

Stk. 2. Er betingelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, opfyldt, kan teleoplysning endvidere foretages, såfremt mistanken angår gentagne fredskrænkelser som omhandlet i straffelovens § 265.

Stk. 3. Brevåbning og brevstandsning kan desuden foretages, hvis der foreligger en særligt bestyrket mistanke om, at der i forsendelsen findes genstande, der bør konfiskeres, eller som ved en forbrydelse er fravendt nogen, som kan kræve dem tilbage.

§ 782. Et indgreb i meddelelshemmeligheden må ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Stk. 2. Telefonaflytning, anden aflytning, brevåbning og brevstandsning må ikke foretages med hensyn til den mistænkte forbindelse med personer, som efter reglerne i § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne.

§ 783. Indgreb i meddelelshemmeligheden sker efter rettens kendelse. I kendelsen anføres de telefonnumre, lokaliteter, adressater eller forsendelser, som indgrebet angår. Endvidere anføres de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt. Kendelsen kan til enhver tid omgøres.

Stk. 2. I kendelsen fastsættes det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages. Fristen kan forlænges ved kendelse.

Stk. 3. Såfremt indgrebets øjemed ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes, kan politiet træffe beslutning om at foretage indgrebet. I så fald skal politiet snarest

muligt og senest inden 24 timer fra indgrebets iværksættelse forelægge sagen for retten. Retten afgør ved kendelse, om indgrebet kan godkendes, samt om det kan opretholdes og i bekræftende fald for hvilket tidsrum, jfr. stk. 1, 2.-3. pkt., og stk. 2. Burde indgrebet efter rettens opfattelse ikke være foretaget, skal retten give meddelelse herom til justitsministeriet.

§ 784. Inden retten træffer afgørelse efter § 783, skal der beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig.

Stk. 2. Reglen i stk. 1 gælder ikke, hvis hensynet til fremmede magter eller til statens sikkerhed gør det påkrævet at fravige reglen. Rettens beslutning om, at advokat skal beskikkes, kan påkæres til højere ret.

§ 785. En advokat, som er beskikket efter § 784, stk. 1, skal underrettes om alle retsmøder i sagen og er berettiget til at overvære disse samt til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt. Hvis materialet er af særlig fortrolig karakter, kan politiet undlade at udlevere genpartier heraf til advokaten. Advokaten må ikke give de modtagne oplysninger videre til andre eller uden politiets samtykke sætte sig i forbindelse med den, over for hvem indgrebet er begæret foretaget. Den beskikkede advokat må ikke give møde ved anden advokat eller ved fuldmægtig.

Stk. 2. Bestemmelserne om beskikkede forsvarere i kapitel 66 og § 746, stk. 1, samt bestemmelserne i kapitlerne 91 og 92 om sagsomkostninger og rettergangs bøder finder tilsvarende anvendelse på den beskikkede advokat. Retten kan bestemme, at den beskikkede advokat ikke senere under sagen kan virke som forsvarer for nogen sigtet.

§ 786. Det påhviler Post- og Telegrafvæsenet, telefonselskaberne og andre tilsvarende offentlige og private virksomheder at bistå politiet ved gennemførelsen af indgreb i meddelelseshemmeligheden, herunder ved at etablere aflytning af telefonsamtaler m.v., ved at give de i § 780, stk. 1, nr. 3, nævnte oplysninger samt ved at tilbageholde og udlevere forsendelser

m. v.

Stk. 2. Uden for de i § 780, stk. 1, nr. 3, nævnte tilfælde kan retten efter begæring fra politiet med samtykke fra indehaveren af en telefon eller andet kommunikationsapparat give de i stk. 1 nævnte selskaber m.v. pålæg om at oplyse, hvilke andre apparater der sættes i forbindelse med det pågældende apparat.

Stk. 3. Bestemmelsen i § 178 finder tilsvarende anvendelse på den, som uden lovlig grund undlader at yde den bistand, som er nævnt i stk. 1, eller at efterkomme et pålæg, som er givet efter stk. 2.

§ 787. Den beskikkede advokat kan forlange at overvære åbningen af breve og andre lukkede forsendelser. Dette gælder dog ikke, hvis åbningen ikke kan udsættes.

Stk. 2. Reglen i stk. 1 finder tillige anvendelse på en forsvarer.

§ 788. Efter afslutningen af et indgreb i meddelelsehemmeligheden skal der gives underretning om indgrebet, jfr. dog stk. 4. Har den person, til hvem underretning efter stk. 2 skal gives, været mistænkt i sagen, skal der tillige gives underretning herom og om, hvilken lovovertrædelse mistanken har angået.

Stk. 2. Underretningen gives:

- 1) ved telefonaflytning og teleoplysning til indehaveren af den pågældende telefon,
- 2) ved anden aflytning til den, der har rådighed over det sted eller det lokale, hvor samtalen er afholdt eller udtalelsen fremsat, og
- 3) ved brevåbning og brevstandsning til afsenderen eller modtageren af forsendelsen.

Stk. 3. Underretningen gives af den byret, som har truffet afgørelse efter § 783. Underretningen gives snarest muligt, såfremt politiet ikke senest 14 dage efter udløbet af det tidsrum, for hvilket indgrebet har været tilladt, har fremsat begæring om undladelse af eller udsættelse med underretning, jfr. stk. 4. Er der i medfør af § 784, stk. 1, beskikket en advokat, skal genpart af underretningen sendes til denne.

Stk. 4. Vil underretning som nævnt i stk. 1-3 være til skade for efterforskningen, eller taler omstændighederne iøvrigt imod underretning, kan retten efter begæring fra politiet beslutte, at underretning skal undlades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum, der kan forlænges ved senere beslutning. Er der efter § 784, stk. 1, beskikket en advokat, skal denne have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer beslutning om undladelse af eller udsættelse med underretningen.

§ 789. Får politiet ved et indgreb i meddelelseshemmeligheden oplysning om en lovovertrædelse, der ikke har dannet og efter § 781, stk. 1, nr. 3, heller ikke kunne danne grundlag for indgrebet, kan politiet anvende denne oplysning som led i efterforskningen af den pågældende lovovertrædelse.

Stk. 2. Ønskes oplysningen anvendt i retten som bevis, skal politiet give retten underretning om, under hvilke omstændigheder politiet har fået rådighed over oplysningen. Finder retten, at anvendelse af oplysningen som bevis ikke bør finde sted, kan retten afskære sådan anvendelse.

§ 790. Forsendelser, der har været tilbageholdt med henblik på brevåbning, skal snarest muligt befordres videre efter deres bestemmelse. Ønsker politiet at standse den videre befordring, skal begæring om brevstandsning indgives til retten inden 48 timer efter tilbageholdelsens iværksættelse.

§ 791. Båndoptagelser, fotokopier eller anden gengivelse af det, der ved indgrebet er kommet til politiets kendskab, skal tilintetgøres, hvis der ikke rejses sigtelse mod nogen for den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet, eller hvis påtale senere opgives. Politiet underretter en i medfør af § 784, stk. 1, beskikket advokat, når tilintetgørelse har fundet sted.

Stk. 2. Er materialet fortsat af efterforskningsmæssig betydning, kan tilintetgørelse undlades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum. Politiet indbringer spørgsmålet herom for retten, der, inden der træffes afgørelse, skal give den beskikkede advokat lejlighed til at udtale sig. Bestemmel-

serne i 2. pkt. finder ikke anvendelse på materiale, der er tilvejebragt som led i efterforskning af lovovertrædelser, for hvilke påtale i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a sker efter justitsministerens påbud.

Stk. 3. Er der i forbindelse med telefonaflytning, anden aflytning eller brevåbning foretaget indgreb i den mistænkte forbindelse med personer, som efter reglerne i § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne, skal materiale om dette indgreb straks tilintetgøres. Dette gælder dog ikke, hvis materialet giver anledning til, at der rejses sigtelse for strafbart forhold mod den omhandlede person, eller at hvervet som forsvarer bliver frataget den pågældende, jfr. §§ 730, stk. 3, og 736.

Stk. 4. løvrigt skal politiet tilintetgøre materiale, som tilvejebringes ved indgreb i meddelelshemmeligheden, og som viser sig ikke at have efterforskningsmæssig betydning."

8. I § 785, ^{der} bliver § 827, ændres i stk. 1 "§ 782" til:
"§ 824".

9. ¹ § 785, der bliver § 827, indsættes efter stk. 3:

"Stk. 4. Når private dokumenter er udleveret i medfør af stk. 1, skal der af retten gives vedkommende underretning herom, så snart det kan ske uden skade for undersøgelsen."

10. I § 791, stk. 1, der bliver § 829, stk. 1, udgår ordene:
"såvel som åbning af breve og andre lukkede dokumenter".

§ 2.

Stk. 1. Loven træder i kraft den

Stk. 2. De i § 1, nr. 1 og nr. 4, nævnte bestemmelser i § 171, stk. 4, og §§ 754 a-e finder anvendelse på de i § 754 a nævnte foranstaltninger, der bringes til udførelse efter lovens ikrafttræden.

Stk. 3. De af en domstol inden lovens ikrafttræden givne tilladelser til indgreb i meddelelshemmeligheden er fortsat gældende i de tidsrum, der er fastsat i tilladelserne. Efter lovens ikrafttræden finder lovens regler anvendelse på forlængelser af tidligere givne tilladelser.

Bemærkninger til lovudkastet.

Lovudkastet indeholder dels forslag til et nyt kapitel i retsplejeloven om indgreb i meddelelseshemmeligheden, dels forslag til bestemmelser i retsplejeloven om politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser.

Kapitlet om indgreb i meddelelseshemmeligheden erstatter den gældende retsplejelovs §§ 786-789 samt tildels § 791 og § 792. Bestemmelserne om politiets anvendelse af agenter er derimod nye, idet der ikke i den gældende retsplejelov findes regler herom.

Udkastet medfører, at overskriften til retsplejelovens kapitel 67 ændres **til:** "Almindelige bestemmelser om efterforskning", idet kapitlet indeholder de almindelige regler for politiets efterforskning. Kapitel 68 indeholder i sin gældende formulering bestemmelser om afhøring. Efter udkastet indsættes reglerne om politiets anvendelse af agenter i dette kapitel som §§ 754 a - 754 e. Kapitlets overskrift foreslås derfor ændret til: "Afhøringer og andre særlige efterforskningskridt".

Bestemmelserne om indgreb i meddelelseshemmeligheden foreslås indsat i et nyt kapitel 71 (§§ 780-791). Herved vil kapitlet blive placeret som en naturlig fortsættelse af kapitlerne 69 (anholdelse) og 70 (varetægtsfængsling), der allerede er revideret ved lov nr. 243 af 8. juni 1978. De nuværende kapitler 71 og 72 foreslås flyttet til de §§ i retsplejelovens fjerde bog, andet afsnit (§§ 822-830), som ikke for tiden er udnyttede. Udvalget har ikke foretaget en gennemgang af de øvrige dele af retsplejeloven med henblik på de konsekvensændringer, som de nævnte omflytninger vil medføre.

Det er udvalgets hensigt - efterhånden som reglerne om de forskellige tvangsindgreb revideres - at foreslå disse indsat

som nye kapitler efter kapitel 71 om indgreb i meddelelshemmeligheden.

Til bestemmelserne om politiets anvendelse af agenter (§ 171, stk. 4, og §§ 754 a - 754 e) .

Bestemmelserne indeholder regler, der tilsigter at regulere politiets anvendelse af de såkaldte "agents provocateurs" som led i efterforskningen af lovovertrædelser.

Som nævnt side 150 anvender udvalget ikke betegnelsen "agent provocateur" i lovudkastet, og der søges heller ikke opstillet noget andet tilsvarende teknisk udtryk. Om udvalgets sprogbrug henvises til ovenfor side 150. Udvalget anvender "agent" som betegnelse for en person, der udøver den virksomhed, som er beskrevet i lovudkastet. Betegnelsen "agent" anvendes dog ikke i lovudkastet.

Til § 171, stk. 4.

Bestemmelsen indeholder som et supplement til de foreslåede regler i §§ 754 a - 754 e en regel om afhøring af agenten i retten.

§ 171, stk. 1 og stk. 2, angiver betingelserne for, at et vidne kan fritages for at afgive forklaring. Efter § 171, stk. 3, kan retten dog i særlige tilfælde pålægge vidnet at afgive forklaring, selv om betingelserne for vidnefritagelse i stk. 1 eller stk. 2, nr. 2 og 3 er til stede. Pålæg efter stk. 3 kan gives, når forklaringen anses for at være af afgørende betydning for sagens udfald, og sagens beskaffenhed og dens betydning for vedkommende part eller samfundet findes at berettige dertil.

Ved det foreslåede nye stk. 4 i § 171 sker der en udvidelse af muligheden for at give pålæg som nævnt i stk. 3. Det foreslås, at selve den omstændighed, at vidnet har virket som agent, i de i stk. 2, nr. 3, nævnte tilfælde skal kunne erstatte kravet om, at forklaringen skal anses for at være af af-

gørende betydning for sagens udfald. Der henvises iøvrigt til side 186 ff.

Et mindretal af udvalgets medlemmer kan ikke anbefale den anførte udvidelse af adgangen til at give pålæg og foreslår derfor, at der ikke foretages nogen tilføjelse til retsplejelovens § 171, jfr. side 192.

Til § 754 a.

Bestemmelsen beskriver, hvilke efterforskningsmidler, der anses som agentvirksomhed (den såkaldte nedre grænse for agentvirksomhed) og dermed er undergivet reguleringen i § 754 a til § 754 e. Bestemmelsen indeholder endvidere grundbetingelserne for, at den af politiet udøvede agentvirksomhed kan anses for tilladelig.

Om udformningen af den nedre grænse, d.v.s. grænsen mellem tilladelig agentvirksomhed og almindelige efterforskningsskridt, henvises til bemærkningerne ovenfor side 155 ff. Et mindretal af udvalgets medlemmer foreslår den nedre grænse udformet således, at også de tilfælde, hvor politiet foranlediger, at nogen eller noget bliver genstand ("offer") for en lovovertrædelse, er omfattet af reguleringen,, jfr. mindretallets bemærkninger side 161 og mindretallets lovudkast side 223 samt flertallets bemærkninger side 160.

Grundbetingelserne for politiets udøvelse af agentvirksomhed vedrører dels arten og styrken af den mistanke om en lovovertrædelse, der skal foreligge (jfr. bestemmelsens nr. 1), og dels nytten eller nødvendigheden - også kaldet indikationen - for anvendelse af efterforskningsmidlet (jfr. bestemmelsens nr. 2). Se om mistankekravet nærmere ovenfor side 174 og om indikationskravet side 175.

Et mindretal af udvalgets medlemmer foreslår, at der som betingelse for politiets udøvelse af agentvirksomhed tillige stilles betingelser vedrørende arten af den kriminalitet, som mistanken skal angå. Se herom betænkningens side 173 og min-

dretallets lovudkast side 223. Flertallet mener ikke, at et sådant kriminalitetskrav bør stilles, jfr. side 172 ff.

Til § 754 b.

Bestemmelsen indeholder i stk. 1 grænsen mellem tilladelig og utilladelig agentvirksomhed (kaldet den øvre grænse). Denne grænse kan også benævnes "provokationsforbuddet" eller "provokationsgrænsen".

Udkastet foreslår, at den øvre grænse fastsættes på den måde, at agentens indflydelse på den strafbare handling udførelse eller fortsættelse ikke må medføre en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed, jfr. nærmere ovenfor side 162 ff.

Stk. 2 omhandler agentens personlige forhold. Bestemmelsen angiver de omstændigheder vedrørende en person, der medfører, at den pågældende ikke må anvendes som agent. Det foreslås, at det forbydes politiet at anvende nogen som agent, hvis den pågældende på grund af afhængighedsforhold til politiet eller andre omstændigheder må befrygtes ikke at ville udføre opgaven på betryggende måde, idet man navnlig kan risikere, at han ikke vil holde sig provokationsforbuddet klart. Der henvises iøvrigt til ovenfor side 176.

Til § 754 c.

Ved bestemmelsen indføres en efterfølgende domstolskontrol med politiets anvendelse af agenter, jfr. nærmere herom ovenfor side 181 ff.

Retten skal vurdere, om betingelserne for en agentaktions iværksættelse har været opfyldt, om provokationsforbuddet måtte være overskredet, og om aktionen er udført på betryggende måde med hensyn til agentens personlige forhold.

Rettens prøvelse omfatter alle iværksatte agentaktioner, herunder også aktioner, der ikke fører til afsløring og anholdelse.

se af den eller de mistænkte.

Domstolskontrollen foreslås henlagt til retten på det sted, hvor tiltale er eller kan forventes rejst. Hvis der ikke kan forventes rejst tiltale, skal sagen indbringes for retten i den retskreds, hvor beslutningen om agentaktionen er truffet.

Bestemmelsen indeholder ikke nærmere regler om rettens behandling af sagen. Sagsbehandlingen vil almindeligvis kunne ske på skriftlig basis, men retten kan træffe bestemmelse om mundtlig forhandling. Retten kan - hvis der er rejst tiltale - beslutte at forene behandlingen af selve straffesagen og spørgsmålet om godkendelse af en agentaktion.

Godkendelsesspørgsmålet bør forelægges for retten af statsadvokaten vedlagt sagens bilag (herunder rapportmateriale), en beskrivelse af sagens omstændigheder samt en indstilling. Hvis retten ikke finder, at sagen er tilstrækkelig oplyst, kan den bede om yderligere oplysninger. Rettens stillingtagen til godkendelsesspørgsmålet bør fremgå af retsbogen.

Om muligheden for forsvarerbeskikkelse henvises til bemærkningerne ovenfor side 184.

Hvis retten ikke kan godkende aktionen, skal der efter stk. 2, gives meddelelse herom til justitsministeriet.

Til § 754 d.

Bestemmelsen giver en udtrykkelig regel om, at der altid skal gives forsvareren for en tiltalt underretning, såfremt der under efterforskningen mod den pågældende har været anvendt agent. Bestemmelsen supplerer og præciserer således de gældende regler i §§ 744-745. Se iøvrigt nærmere ovenfor side 180.

Efter 2. pkt. kan der gives forsvareren pålæg om ikke at videregive de modtagne oplysninger. Et sådant pålæg kan f.eks. være motiveret af beskyttelseshensyn over for den meddeler,

hvis oplysninger har dannet grundlag for agentens indsættelse.

Til § 754 e.

Bestemmelsen medfører, at de foreslåede regler i §§ 754 a - 754 d ikke finder anvendelse ved efterforskning i sager, der efter §§ 110 f og 118 a alene påtales efter justitsministerens påbud. Reglerne finder således ikke anvendelse ved efterforskning i sager om overtrædelse af straffelovens 12. kapitel (Forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og i sager om overtrædelse af 13. kapitel (Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v.) med undtagelse af §§ 116 og 117.

Om baggrunden for undtagelsesreglen i § 754 e henvises til side 153 f.

Til kapitel 71. Indgreb i meddelelshemmeligheden.

Kapitlet omhandler indgreb i meddelelshemmeligheden og erstatter den gældende retsplejelovs §§ 786-89 samt tildels § 791 og 792. Disse bestemmelser indeholder regler om indgreb i posthemmeligheden, telefonaflytning, teleoplysning (d.v.s. oplysning om, hvilke telefoner, der har været sat i forbindelse med hinanden) samt anden aflytning. Retsplejeloven fastsætter de mest restriktive betingelser for foretagelse af telefonaflytning (§ 787), og anden aflytning (§ 789). Mindre restriktive betingelser gælder ved indgreb i posthemmeligheden (brevåbning (§ 786) og brevstandsning, jfr. tildels § 792) og ved teleoplysning (§ 788).

Lovudkastet bygger på den traditionelle opdeling af indgreb i meddelelshemmeligheden, således at indgrebene inddeles i følgende grupper:

1. Telefonaflytning (§ 780, stk. 1, nr. 1).
2. Anden aflytning (§ 780, stk. 1, nr. 2).
3. Teleoplysning (§ 780, stk. 1, nr. 3).
4. Brevåbning (§ 780, stk. 1, nr. 4).

5. Brevstandsning (§ 780, stk. 1, nr. 5).

Afgrænsningen af de enkelte indgreb giver på grund af den tekniske udvikling anledning til betydelige vanskeligheder. Udvalget har derfor ved udformningen af bestemmelserne lagt vægt på, at reglerne - og navnlig betingelserne for indgrebenes iværksættelse - gøres så ensartede som muligt. Retstekniske hensyn, herunder reglernes overskuelighed har også talt herfor.

Af denne grund er betingelserne for indgrebenes iværksættelse som udgangspunkt ens, jfr. § 781, stk. 1. Denne hovedbestemmelse om betingelser suppleres dog af særregler i § 781, stk. 2 og 3, om henholdsvis teleoplysning og brevåbning.

Den hurtige tekniske udvikling gør det vanskeligt at opstille regler, der tager stilling til alle eksisterende og fremtidige kommunikationsformer. Spørgsmålet om reglernes anvendelse på uomtalte og fremtidige kommunikationsformer må overlades til retspraksis. Det forudsættes dog, at reglerne ikke finder anvendelse på aflytning af egentlig radiokommunikation.

Der henvises iøvrigt vedrørende afgrænsningen mellem de enkelte indgreb til bemærkningerne ovenfor side 56 ff.

De enkelte indgreb er beskrevet i § 780. De materielle betingelser for at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden er beskrevet i §§ 781 og 782. Hertil knytter sig en særlig bestemmelse i § 782, stk. 2, om beskyttelse af kommunikation med præster og forsvarere m.fl. Udkastets § 783 indeholder regler om kompetence og om retskendelsens form. §§ 784 og 785 indeholder regler om advokatbeskikkelse. I §§ 786 og 787 og § 790 er givet bestemmelser om indgrebets gennemførelse, mens § 788 giver regler om underretning om foretagne indgreb. Endelig er der i § 789 regler om de såkaldte tilfældighedsfund og i § 791 om opbevaring og destruktion af materiale, der hidrører fra stedfundne indgreb.

Til § 780.

Bestemmelsen indeholder i stk. 1 en angivelse af de indgreb, som kan foretages, hvis de i kapitlet foreslåede betingelser er opfyldt.

Om afgrænsningen af de enkelte indgreb henvises til ovenfor side 54.

Beskrivelsen af begrebet "anden aflytning" er ændret i forhold til den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 789, men der er ikke hermed tilsigtet nogen realitetsændring i forhold til gældende ret.

Begrebet teleoplysning er derimod ændret i lovudkastet i forhold til gældende ret. Efter lovudkastet foreligger indgrebet teleoplysning kun, hvis oplysningerne meddeles uden samtykke fra indehaveren af den telefon, om hvis forbindelser med omverdenen der er tale, jfr. nærmere ovenfor side 61 ff. Foreligger der samtykke, kan meddelelse af oplysningerne ikke anses som et indgreb. Lovudkastet pålægger dog - også hvis der er givet samtykke - kun telefonselskabet en pligt til at meddele oplysningerne, hvis der er afsagt retskendelse, jfr. lovudkastets § 786, stk. 2. Der er ikke ved udeladelsen af ordene "eller har været sat" i den gældende retsplejelovs § 788 tilsigtet nogen realitetsændring.

Lovudkastet foretager en udtrykkelig opdeling af indgreb i posthemmeligheden i to indgreb (brevåbning og brevstandsning). Det karakteristiske ved brevåbning er, at forsendelsen, efter at politiet har gjort sig bekendt med indholdet, påny lukkes og videresendes, uden at modtageren (eller afsenderen) gøres bekendt hermed. Ønsker politiet herudover at standse forsendelsen, er en ny særlig begæring til retten nødvendig, jfr. lovudkastets § 790. Fremgangsmåden ved indgreb i posthemmeligheden er ændret i forhold til gældende ret, jfr. nærmere ovenfor side 69.

Stk. 2 fastslår udtrykkeligt, at politiet kan foretage optagelser eller tage kopier af breve, telefonsamtaler m.v., som indgrebet omfatter.

Til § 781.

Bestemmelsen indeholder de materielle betingelser for indgreb i meddelelseshemmeligheden. Stk. 1 indeholder de fælles betingelser for alle former for indgreb og suppleres af bestemmelserne i stk. 2 og 3, der i særlige situationer giver en udvidet adgang til teleoplysning og brevåbning.

Bestemmelserne erstatter de materielle betingelser for brevåbning i den gældende retsplejelovs § 786, stk. 1, for telefonaflytning og anden aflytning i § 787, stk. 1, jfr. § 789 og for teleoplysning i § 788, stk.1.

Der fastsættes tre betingelser for indgreb i meddelelseshemmeligheden i form af krav til

- 1) sandsynligheden for, at kommunikationen vedrører en person, mod hvem der er en tilstrækkeligt begrundet mistanke (mistankekravet),
- 2) indgrebets betydning for efterforskningen (indikationskravet), og
- 3) kriminalitetens grovhed (kriminalitetskravet).

Ad nr . 1.

Det kræves, at der er bestemte grunde til at antage, at der gives meddelelser til eller fra en mistænkt. Dette svarer med en mindre sproglig ændring til bestemmelsen i den gældende retsplejelovs § 787, stk. 1, nr. 1. Det er uden betydning, hvem et telefonapparat eller en lokalitet tilhører, når der dog er tale om meddelelser - direkte eller indirekte - til eller fra mistænkte. Telefonaflytning kan således ske af f.eks. en værtshustelefon eller af pårørendes telefon.

Om kravene til mistankens styrke henvises til bemærkningerne ovenfor side 97.

Ad nr. 2.

Bestemmelsen indeholder et indikationskrav, der er fælles for alle former for indgreb i meddelelseshemmeligheden. Bestemmelsen svarer til den gældende § 787, stk. 1, nr. 2 om telefonaflytning, jfr. § 789. Se nærmere om indikationskravet ovenfor side 100. Et mindretal af udvalgets medlemmer foreslår en skærpet formulering af indikationskravet, jfr. side 101.

Ad nr. 3.

Efter den gældende retsplejelovs § 787, stk. 1., nr. 1, om telefonaflytning kræves, at mistanken vedrører en forbrydelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 8 år eller derover-, eller en række nærmere opregnede forbrydelser, herunder overtrædelser af straffelovens kapitler 12, 13 og 20. Derimod er det efter § 786, stk. 1, om brevåbning tilstrækkeligt, at sigtelsen angår en forbrydelse, som det efter lovens almindelige regel tilkommer statsadvokaten at forfølge.

Efter udkastet foreslås det, at den almindelige og fælles grænse for indgreb i meddelelseshemmeligheden sættes ved en strafferamme på fængsel i 6 år. Herudover skal indgreb kunne ske ved forsætlige overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 samt ved overtrædelse af straffelovens §§ 124, stk. 1, 125, 127, stk. 1, 193, stk. 1, 264, stk. 2, 266, 281 eller 289. Et mindretal af udvalgets medlemmer foreslår dog, at § 289 ikke medtages, jfr. side 94 og flertallets bemærkninger hertil side 93.

I tilfælde hvor strafferammen kun under tilstedeværelse af strafforhøjelsesgrunde eller skærpene omstændigheder kan komme op på fængsel i 6 år eller derover, må der ved afgørelsen af, om indgrebet skal tillades, tages stilling til, om mistanken vedrører en lovovertrædelse i den særligt grove form, således at den udvidede strafferamme kan anvendes. Bliver resultatet, at en strafferamme med maksimum på 6 års fængsel

eller derover er anvendelig, vil betingelsen i udkastets § 781, stk. 1, nr. 3 være opfyldt. Der henvises iøvrigt til betænkning nr. 728/1974, side 24.

Kravene til grovheden af den kriminalitet, der kan begrunde indgreb i posthemmeligheden og teleoplysning, er som følge af den ensartede regel betydelig strengere end efter de gældende regler. De ulemper for politiets efterforskning, der kan være forbundet hermed, er i det væsentligste imødegået af undtagelsesreglerne i stk. 2 og stk.3.

Stk. 2 giver mulighed for teleoplysning, hvis der er mistanke om gentagne fredskrænkelser som omhandlet i straffelovens § 265. Bestemmelsen svarer for så vidt til den gældende retsplejelovs § 788, stk. 1, nr. 3, men det gøres dog nu til en betingelse, at de i udkastets § 780, stk. 1, nr. 1 og 2 nævnte krav til mistankens styrke og indikation er opfyldt.

Stk. 3 indeholder en supplerende regel om åbning af forsendelser, hvis der foreligger særligt bestyrket mistanke om, at forsendelsen indeholder genstande, der bør konfiskeres eller vindiceres. Mistankekravet er skærpet i forhold til stk. 1, nr. 1. Til gengæld er der intet indikations- og kriminalitetskrav. Der henvises iøvrigt til ovenfor side 95.

Til § 782.

Stk. 1 lovfæster for så vidt angår indgreb i meddelelshemmeligheden den proportionalitetsgrundsætning, der antages at gælde ved alle former for straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Stk. 2 indeholder en regel, der beskytter den kommunikation, der finder sted mellem en mistænkt og de personer, der er vidneudelukket i medfør af retsplejelovens § 170, stk. 1, (præster, læger, forsvarere og advokater) og disses medhjælpere, jfr. § 170, stk. 4. Reglen beskytter tillidsforholdet mellem de nævnte personer og de, der henvender sig med anmodning om bistand og herved undertiden fremkommer med betroelser. Om baggrunden for bestemmelsen, der ikke er tænkt anvendelig på de

i § 170, stk. 3, omhandlede personer, henvises til bemærkningerne ovenfor side 104 ff.

Det følger af bestemmelsen, at aflytning og brevåbning ikke må foretages med henblik på at skaffe politiet kendskab til indholdet af meddelelser mellem en mistænkt og de i § 170, stk. 1 og stk. 4, nævnte personer. På grund af den særlige form, i hvilken telefonaflytning og anden aflytning foregår, og som medfører, at al kommunikation til og fra en bestemt telefon eller al samtale i en bestemt lokalitet aflyttes, vil det kunne forekomme, at aflytningen faktisk omfatter meddelelser mellem den mistænkte og de nævnte personer. Om disse tilfælde henvises til lovudkastets § 791, stk. 3.

For så vidt angår den mistænktes forbindelse med en læge eller advokat (bortset fra forsvareren) vil der undtagelsesvis kunne foretages indgreb i meddelelseshemmeligheden, såfremt retten finder, at ikke alene betingelserne herfor er opfyldt, men at også betingelserne for at meddele pålæg efter retsplejelovens § 170, stk. 2, er til stede. Da det tilkommer retten at afgøre, om sidstnævnte betingelser er opfyldt, vil indgreb i disse tilfælde ikke kunne foranstaltes af politiet på egen hånd, selv om der foreligger "periculum in mora".

Et mindretal af udvalgets medlemmer ønsker at udvide reglen i lovudkastets § 782, stk. 2, således at også kommunikationen med de i § 171, stk. 1, omhandlede personer (den mistænktes nærmeste) beskyttes mod indgreb i meddelelseshemmeligheden. Se mindretallets bemærkninger side 109 og mindretallets lovudkast side 223 samt flertallets bemærkninger hertil side 109.

Til § 783.

Stk. 1 henlægger - ligesom efter den gældende ordning - kompetencen vedrørende afgørelse om foretagelse af indgrebene til retten. I påtrængende tilfælde, hvor en afventen af rettens afgørelse ville indebære, at formålet med indgrebet forspildes ("periculum in mora"), kan politiet dog efter lovudkastets stk. 3 træffe en foreløbig beslutning om indgrebets iværksæt-

telse. Denne adgang har politiet også ifølge de i dag gældende regler for så vidt angår brevåbning, telefonaflytning (delvis) og teleoplysning, men ikke for så vidt angår anden aflytning, jfr. retsplejelovens § 789. "Periculum in raora"-reglens formulering er forenklet i forhold til de gældende bestemmelser i retsplejelovens §§ 787, stk.2, og 788, stk. 2. Der er ikke herved tilsigtet nogen realitetsændring i forhold til gældende ret. Der henvises iøvrigt til ovenfor side 69.

¹ stk.1 og stk. 2 er givet regler om, at rettens afgørelse træffes ved kendelse, samt om retskendelsens indhold og form.

Stk. 2 fastslår, at der altid skal ske en tidsmæssig afgrænsning af tilladelsen til indgrebs foretagelse. Der fastsættes ikke nogen længstetid for fristen. Fristen vil efter begæring kunne forlænges.

Til § 784.

Bestemmelsen indfører en regel om beskikkelse af advokat for den, over for hvem indgreb i meddelelshemmeligheden foretages. Om bestemmelsen henvises til ovenfor side 75 ff.

De gældende regler i. retsplejeloven omfatter ikke sådan advokatbeskikkelse. Indgreb i meddelelshemmeligheden finder oftest sted på et tidligt stadium af efterforskningen, hvor der endnu ikke formelt er rejst sigtelse, endsige udpeget nogen forsvarer. Under den gældende ordning vil rettens forhandling om aflytning og brevåbning således normalt foregå under tilstedeværelse af kun den ene part, anklagemyndigheden.

Stk. 1 fastsætter, at der som hovedregel skal beskikkes en advokat for den, over for hvem indgrebet foretages. Advokaten, der beskikkes af kredsens af beneficerede advokater, har til opgave at varetage den mistænkte og andres interesser og således sikre en kontradiktorisk behandling af begæringen om indgrebet og herunder tage stilling til spørgsmålet om kære af rettens afgørelse. Et mindretal af udvalgets medlemmer kan ikke anbefale indførelsen af advokatordningen, jfr. side 78.

Stk. 2 angiver de undtagelsestilfælde, hvor reglen om advokatbeskikkelse kan fraviges. Dette er tilfældet, hvis hensynet til statens sikkerhed eller til fremmede magter gør det påkrævet. Disse hensyn vil udelukke advokatbeskikkelse i de fleste sager, der vedrører overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13.

Retten afgørelse af, hvorvidt advokat skal beskikkes, træffes ved beslutning inden behandlingen af selve begæringen om indgrebet og kan påkæres af anklagemyndigheden.

Det mindretal af udvalgets medlemmer, der ikke kan anbefale indførelsen af advokatordningen, foreslår subsidiært, at undtagelsesbestemmelsen i stk. 2 udvides, således at advokatordningen også fraviges i tilfælde - herunder navnlig omfattende narkotikasager med mange involverede personer og internationale forgreninger - hvor sagens opklaring undtagelsesvis gør det påkrævet. Se om mindretallets begrundelse side 86 og lovudkast side 224 samt flertallets bemærkninger hertil side 86.

Et andet mindretal foreslår, at der slet ikke gøres undtagelser fra advokatordningen. Se herom side 84 og mindretallets lovudkast side 224 samt flertallets bemærkninger hertil side 85.

Til § 785.

Bestemmelsen indeholder regler om den beskikkede advokats rettigheder og pligter, som i vidt omfang vil svare til en beskikket forsvarers. Bestemmelsen indebærer navnlig, at advokaten skal underrettes om retsmøder i sagen, jfr. retsplejelovens § 748, at advokaten har adgang til det materiale, som politiet tilvejebringer, at der skal tillægges advokaten vederlag, jfr. retsplejelovens § 741, og at beskikkelsen vil kunne tilbagekaldes efter § 736, stk. 2. Af hensyn til den hemmeligholdelse, som indgrebet kræver, må advokaten ikke videregive de modtagne oplysninger til andre, ligesom politiet kan undlade at give ham genpart af materiale, hvis det er af særlig fortro-

lig karakter. Der henvises iøvrigt til ovenfor side 82 ff.

Til § 786.

Bestemmelsen vedrører den praktiske gennemførelse af indgrebene.

Efter den gældende retsplejelovs §§ 787-89 udføres aflytning af politiet, ved telefonaflytning med telefonvæsenets bistand, medens teleoplysning gives af telefonvæsenet til politiet. Udkastet opretholder denne ordning.

Om brevåbning bestemmer den gældende § 786, at breve og andre forsendelser af postvæsenet skal udleveres til retten. Det første gennemsyn af tilbageholdte breve m.v. sker efter § 791 ved rettens foranstaltning. Denne ordning er omstændelig og tidskrævende uden samtidig at indebære væsentlige retsgarantier. Udkastet tillægger på denne baggrund politiet beføjelse til at åbne forsendelser m.v. og gøre sig bekendt med indholdet, eventuelt ved fotokopiering af breve m.v. Politiet skal straks videresende breve m.v., medmindre anmodning om forsendelsens standsning fremsættes over for retten inden 48 timer, jfr. § 790.

Reglen hjemler i overensstemmelse med de gældende regler en pligt for Post- og Telegrafvæsenet og telefonselskaberne til at bistå politiet med iværksættelse af indgrebene. Pligten påhviler også andre tilsvarende offentlige eller private virksomheder, f.eks. private pakkeservicefirmaer, såfremt bestemmelserne om brevåbning måtte finde analogisk anvendelse på forsendelser gennem sådanne firmaer, jfr. ovenfor side 64. Pligten er sanktioneret med de for vidner gældende tvangsmidler.

Om reglen i stk. 2 om teleoplysning med anmelderens samtykke henvises til bemærkningerne ovenfor side 62.

Til § 787.

Bestemmelsen giver den beskikkede advokat (og en forsvarer) adgang til efter anmodning at overvære brevåbning, medmindre åbningen er uopsættelig. Bestemmelsen har sammenhæng med, at reglen i retsplejelovens § 791 om, at den første åbning af brevene skal ske i overværelse af dommeren, udgår. Ønsker advokaten at benytte adgangen, må han af hensyn til viderebehandling af forsendelsen være rede til at møde med kort varsel.

Til § 788.

Bestemmelsen fastsætter regler om underretning om stedfundne indgreb i meddelelshemmeligheden. Bestemmelsen erstatter den gældende retsplejelovs § 787, stk. 6, om telefonaflytning og § 792 om indgreb i posthemmeligheden.

Efter udkastet udvides den gældende ordning, idet der tillige fastsættes regler om underretning ved anden aflytning og ved teleoplysning. Sådanne bestemmelser findes ikke i den gældende retsplejelov.

Stk. 1 angår spørgsmålet, i hvilke tilfælde underretning almindeligvis skal gives. Endvidere er der givet regler om underretningens indhold, jfr. side 118. Hvis den person, der skal have underretning, har været mistænkt i sagen, skal den pågældende tillige have underretning herom og om hvilken lovovertrædelse, mistanken har angået. Dette sidste led i bestemmelsen er en nydannelse i forhold til gældende ret.

Stk. 2 indeholder regler om, til hvem underretning skal gives. Underretning ved telefonaflytning skal som efter gældende ret gives til telefonens indehaver. Ved brevåbning og brevstandsning kan underretning gives enten til forsendelsens afsender eller til modtageren.

Underretning kan efter stk. 3 undlades i samme tilfælde som

efter den gældende retsplejelovs § 787, stk. 6.

Stk. 4 fastsætter, at underretning ligesom efter de gældende regler skal gives af retten. Finder politiet, at underretning af de i stk. 3, nævnte grunde ikke bør gives, skal politiet af egen drift inden 14 dage indbringe spørgsmålet for retten. Inden retten træffer afgørelse, skal den advokat, der er beskikket efter udkastets § 784, have haft lejlighed til at udtale sig. Retten kan vælge den mellemløsning, at meddelelse foreløbig undlades, og samtidig fastsætte et tidspunkt, hvor spørgsmålet forhandles påny.

Til § 789.

Bestemmelsen indeholder regler om tilfældighedsfund og lovfæster i det væsentligste den retstilstand, der er etableret ved Højesterets dom i u.1979.970, jfr. ovenfor side 111. Udkastets stk. 1 giver således politiet adgang til anvendelse af tilfældighedsfund som led i efterforskningen.

Hvis politiet udover at anvende materialet i efterforskningen tillige ønsker at anvende oplysningen som bevis i retten, kan retten efter stk. 2 afskære sådan anvendelse. Hvis et bevis, der ønskes ført i retten, må karakteriseres som et tilfældighedsfund, skal retten altid have besked om, på hvilken måde det er tilvejebragt.

Til § 790.

Bestemmelsen omhandler viderebefordring af forsendelser, der gøres til genstand for brevåbning. Efter den gældende retsplejelovs § 792 drager retten omsorg for, at forsendelser, der viser sig at være uden betydning for sagen, viderebefordres efter deres bestemmelse. Udkastets § 786 henlægger udførelsen af brevåbning til politiet. I overensstemmelse hermed skal viderebefordring ske ved politiets foranstaltning. Videre sendelse skal ske snarest muligt og senest inden 48 timer, medmindre politiet forinden over for retten har fremsat anmodning om, at brevet standses, jfr. § 780, stk. 1, nr. 5. I over-

ensstemmelse med den gældende ordning er det således retten, der afgør, om viderebefordring kan undlades.

Til § 791.

Bestemmelsen angår opbevaring og tilintetgørelse af materiale vedrørende stedfundne indgreb, jfr. side 120 ff.

Efter den gældende retsplejelovs § 787, stk. 5, jfr. § 789, skal optegnelser om eller anden gengivelse af aflyttede telefonsamtalers og andre samtalers indhold tilintetgøres, så snart det er fastslået, at de ikke er af betydning for efterforskningen. Retsplejeloven indeholder ikke bestemmelser om tilintetgørelse af materiale vedrørende brevåbning og teleoplysning.

Reglen i udkastets stk. 1 svarer i sit indhold til den gældende retsplejelovs § 787, stk. 5, jfr. § 789, idet kravet om tilintetgørelse dog er udstrakt til også at gælde fotokopier af tilbageholdte forsendelser m.v. samt materiale vedrørende teleoplysning. Bestemmelsen er formuleret således, at materialet skal destrueres, hvis der ikke rejses sigtelse, eller hvis påtale senere opgives. Kravet om tilintetgørelse omfatter selvsagt ikke materiale, der alene viser, at indgrebet har fundet sted.

Stk. 2 giver mulighed for at undlade eller udsætte tilintetgørelse af materiale, hvis det fortsat er af efterforskningsmæssig betydning. Afgørelsen af, hvorvidt tilintetgørelse af materiale fra sager, hvor der ikke rejses sigtelse, kan undlades eller udsættes, træffes efter lovudkastet af retten, efter at den beskikkede advokat har haft lejlighed til at udtale sig. Dette gælder dog ikke materiale, der er tilvejebragt som led i efterforskning af lovovertrædelser, for hvilke påtale i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a sker efter justitsministerens påbud, d.v.s. sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og kapitel 13 om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v. (med undtagelse

af §§ 116 og 117). Materialet fra sådanne sager er undergivet samme materielle destruktionsregel som andet materiale, men afgørelsen af, hvorvidt destruktion skal finde sted, er ikke henlagt til retten, men til politiet, der i disse sager er undergivet et særligt tilsyn fra justitsministeriets side. Se om den nævnte undtagelsesregel ovenfor side 122.

Et mindretal af udvalgets medlemmer kan ikke anbefale denne undtagelsesregel, jfr. side 123 og mindretallets lovudkast side 224.

Efter stk. 3 skal materiale, der erhverves som led i den mistænktets kommunikation med de i § 170, stk. 1, jfr. stk. 4, nævnte personer, almindeligvis straks destrueres. Dette gælder dog efter 2. pkt. ikke ubetinget. Der henvises om bestemmelsen til ovenfor side 123.

Stk. 4 er en opsamlingsbestemmelse, der skal sikre, at alt øvrigt irrelevant materiale tilintetgøres, f.eks. materiale, der er opsamlet under efterforskningen i en større sag, der verserer ved retten, men som er uden interesse for sagen.

Til lovudkastets § 1, nr. 9.

Den foreslåede tilføjelse til § 785 (§ 827) hidrører fra den gældende § 792. Da de øvrige led i denne bestemmelse erstattes af lovudkastets kapitel 71, foreslås § 792 ophævet (jfr. lovudkastets § 1, nr. 5), således at den del af bestemmelsen, der fortsat vil have betydning, flyttes til § 785 (§ 827).

Til lovudkastets § 1, nr. 10.

Det omhandlede led i § 791, stk. 1, (§ 829, stk. 1) mister sin betydning efter gennemførelsen af lovudkastet og foreslås derfor ophævet. De øvrige dele af § 791 (§ 829) vil derimod fortsat have betydning ved beslaglæggelse.

Til overgangsreglerne.

Udkastets regler om agenter finder anvendelse på alle agentaktioner, der bringes til udførelse efter lovens ikrafttræden. Hvis aktionen er gennemført før lovens ikrafttræden, vil rettens godkendelse således ikke være nødvendig, uanset at anklagemyndighedens stillingtagen til tiltalespørgsmålet først finder sted efter lovens ikrafttræden.

Indgreb i meddelelseshemmeligheden, der foretages på grundlag af en kendelse, der er afsagt før lovens ikrafttræden, men først udløber efter ikrafttrædelsen, skal i det hele bedømmes efter de gældende regler, f.eks. med hensyn til spørgsmål om underretning. Hvis indgrebet forlænges ved ny kendelse efter lovens ikrafttræden, vil den nye lovs regler dog finde anvendelse.

Mindretalslovudkast.

Udover nedenstående mindretalslovudkast er der i betænkningen nogle mindretalsudtalelser, der kunne give anledning til ændret udformning af lovteksten. Disse ændringer er dog så enkle, at udvalget ikke har fundet det påkrævet at optrykke mindretalslovudkast på disse punkter.

1. Et mindretal (Gammeltoft-Hansen) foreslår, jfr. side 161, at lovudkastets § 754 a udformes således:

"§ 754 a. Politiet må ikke som led i efterforskningen af en lovovertrædelse foranledige, at der tilbydes bistand til eller på anden måde sker deltagelse i lovovertrædelsens udførelse eller fortsættelse, medmindre:

- 1) der foreligger en særlig bestyrket mistanke om, at lovovertrædelsen er ved at blive begået eller forsøgt, og
- 2) andre efterforskningsskridt ikke vil være egnede til at sikre bevis i sagen."

2. Et mindretal (Ove Hansen) foreslår, jfr. side 173, at lovudkastets § 754 a udformes således:

"§ 754 a. Politiet må ikke som led i efterforskningen af en lovovertrædelse foranledige, at der tilbydes bistand til eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen, medmindre:

- 1) efterforskningen angår en overtrædelse af straffelovens § 191 eller lov om euforiserende stoffer,
- 2) der foreligger en særlig bestyrket mistanke om, at lovovertrædelsen er ved at blive begået eller forsøgt, og
- 3) andre efterforskningsskridt ikke vil være egnede til at sikre bevis i sagen."

3. Et mindretal (Gammeltoft-Hansen) foreslår, jfr. side 109, at lovudkastets § 782, stk. 2, udformes således:

" § 782, stk. 2. Telefonaflytning, anden aflytning, brevåbning og brevstandsning må ikke foretages med hensyn til den mistanktes forbindelse med personer, som efter reglerne i §§ 170 og 171 er udelukket fra eller fritaget for at afgive forklaring som vidne."

4. Et mindretal (Bækgård og Hjorth) foreslår, jfr. side 86, at lovudkastets § 784 udformes således:

"§ 784. Inden retten træffer afgørelse efter § 783, skal der beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig.

Stk. 2. Reglen i stk. 1 gælder ikke, hvis hensynet til fremmede magter, til statens sikkerhed eller undtagelsesvis til sagens opklaring gør det påkrævet at fravige reglen. Rettens beslutning om, at advokat skal beskikkes, kan påkæres til højere ret."

Det bemærkes, at de samme medlemmer af udvalget principalt anbefaler, at den foreslåede advokatordeordning ikke indføres, jfr. side 78.

5. Et mindretal (Gammeltoft-Hansen og Ove Hansen), foreslår, jfr. side 84, at lovudkastets § 784 udformes således:

"§ 784. Inden retten træffer afgørelse efter § 783, skal der beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig."

Det bemærkes, at dette mindretalsudkast nødvendiggør ændring i henvisninger til § 784, se f.eks. § 785, stk. 1.

6. Et mindretal (Gammeltoft-Hansen og Ove Hansen) foreslår, jfr. side 123, at lovudkastets § 791 udformes således:

"§ 791. Båndoptagelser, fotokopier eller anden gengivelse af det, der ved indgrebet er kommet til politiets kendskab, skal tilintetgøres, hvis der ikke rejses sigtelse mod nogen for den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet, eller hvis påtale senere opgives. Politiet underretter en i medfør af § 784, stk. 1, beskikket advokat, når tilintetgørelse har fundet sted.

Stk. 2. Er materialet fortsat af efterforskningsmæssig betydning, kan tilintetgørelse undlades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum. Politiet indbringer spørgsmålet herom for retten, der, inden der træffes afgørelse, skal give den beskikkede advokat lejlighed til at udtale sig.

Stk. 3. Er der i forbindelse med telefonaflytning, anden aflytning eller brevåbning foretaget indgreb i den mistænkte forbindelse med personer, som efter reglerne i § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne, skal materiale om dette indgreb straks tilintetgøres. Dette gælder dog ikke, hvis materialet giver anledning til, at der rejses sigtelse for strafbart forhold mod den omhandlede person, eller at hvervet som forsvarer bliver frataget den pågældende, jfr. §§ 730,

stk. 3, og 736.

Stk. 4. løvrigt skal politiet tilintetgøre materiale, som tilvejebringes ved indgreb i meddelelshemmeligheden, og som viser sig ikke at have efter forskningsmæssig betydning."

B I L A G

Bilag 1

Norske , svenske, tyske, engelske og østrigske regler om indgreb i meddelelseshemmeligheden.

1. Norge

Den norske straffeprocesslov af 1887 med senere ændringer §§ 217 - 219 indeholder regler om indgreb i posthemmeligheden. Kompetencen til at træffe bestemmelse om brevstandsning er hos retten, men i tilfælde af "periculum in mora" kan anklagemyndigheden dog give pålæg om tilbageholdelse af en forsendelse i op til 7 dage. Kriminalitetskravet er formuleret således, at strafferammen for den pågældende bestemmelse skal indeholde mere end 6 måneders fængsel. Mistankekravet angives som "skellig grund". Selve åbningen af en forsendelse foretages af retten i vidners nærværelse. Der skal gives underretning om tilbageholdelsen, medmindre det ville være til skade for undersøgelsen.

I sager om statens sikkerhed er der med hjemmel i lov nr. 5 af 24. juni 1915, jfr. resolution af 19. august 1960 udvidet adgang til brevåbning.

I den af det norske storting vedtagne nye lov om rettergangs-måden i straffesager nr. 25 af 22. maj 1981 (straffeprocessloven) findes bestemmelserne om brevåbning i §§ 211-212. I forhold til de gældende regler er der kun tale om mindre væsentlige ændringer. Den nye straffeprocesslov er endnu ikke trådt i kraft.

^{Om} telefonaflytning findes særlige regler for sager om statens sikkerhed i den nævnte lov nr. 5 af 24. juni 1915, jfr. resolution af 19. august 1960.

Ved efterforskning i sager om overtrædelse af narkotikalovgivning er der ved lov nr. 99 af 17. december 1976 åbnet adgang til telefonaflytning og teleoplysning. Loven gjaldt oprindeligt

kun til udgangen af 1978, men gyldighedstiden er senere forlænget, senest til 1985. Ved cirkulære af 19. januar 1979 som ændret den 14. november 1980 er der givet nærmere regler til gennemførelse af loven.

Mistankekravet i loven er som i reglerne om brevåbning "skellig grund". Indikationsbetingelsen er almindeligvis, at telefonaflytning skal være af væsentlig betydning for sagens opklaring, og at opklaringen ellers i væsentlig grad vil blive vanskeliggjort. Indikationsbetingelsen skærpes dog til et krav om "særlige grunde" ved aflytning af apparater, der er tilgængelige for et større antal personer, eller som tilhører persongrupper, der fører særlige fortrolige samtaler (advokater, læger og præster).

Kompetencen tilkommer retten, men i tilfælde af "periculum in mora" kan anklagemyndigheden træffe bestemmelse om telefonaflytning i op til 24 timer. Senest samtidig med at anklagemyndigheden selv træffer bestemmelse om telefonaflytning - hvilket sker meget sjældent i praksis - skal sagen forelægges for retten. En retskendelse må ikke give tilladelse til telefonaflytning i mere end 2 uger ad gangen.

Loven indeholder en regel om, at materiale, der er uden betydning for efterforskningen, skal destrueres, men derimod ikke regler om tilfældighedsfund, underretning af den, som et indgreb har rettet sig imod eller om advokatbeskikkelse. Spørgsmålet om advokatbeskikkelse er overvejet i proposition nr. 15 (1978-79) (Ot prp.nr. 15) side 6-7. Retstilstanden vedrørende tilfældighedsfund er ikke afklaret, jfr. Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, side 211-212.

Den nye straffeprocesslov indeholder ikke almindelige regler om telefonaflytning. Indførelse af sådanne bestemmelser blev foreslået af straffeprocesslovkomitéen i Indstilling om rettergangsmåden i straffesager side 257-258, men blev ikke medtaget i forslaget til loven, jfr. proposition nr. 35 (1978-79) (Ot prp.nr. 35) side 175.

Der er ikke regler om politiets adgang til anden aflytning i norsk lovgivning, men det er over for udvalget oplyst, at spørgsmålet for tiden overvejes i det norske justitsministerium. Bratholm antager i Lov og Rett 1968 side 291 ff., at politiet ud fra nødretlige grundsætninger kan foretage rumaflytning under særligt graverende omstændigheder, om ikke til efterforskning så dog til forebyggelse af alvorlige forbrydelser.

Om norsk ret om indgreb i meddelelshemmeligheden henvises iøvrigt til Hans Kristian Bjerke, Tvangs- og rettsmidlerne i straffeprocessen, 1981, særligt side 51-54 og side 60-62 og Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb side 121-122, 139-144 og 211-212.

2. Sverige

De svenske regler om indgreb i meddelelshemmeligheden findes i rattegångsbalkens kapitel 27, § 3 (brevåbning) og § 16 (telefonaflytning).

Disse bestemmelser suppleres af specialbestemmelser i to tidsbegrænsede særlove, lov nr. 98/1952 om særlige bestemmelser om tvangsindgreb ved visse forbrydelser og lov nr. 1360/1975 om tvangsindgreb ved efterforskning i visse tilfælde (terroristlovgivningen).

Hovedbestemmelsen om brevåbning er rattegångsbalkens kapitel 27, § 3. Bestemmelsen omfatter breve, telegrammer og andre forsendelser under postbesørgelse. Det er en betingelse, at forsendelsen kunne være beslaglagt hos modtageren.

Kriminalitetskravet består i, at efterforskningen skal angå en forbrydelse med 1 års fængsel i strafferammen. Kompetencen tilkommer retten, men der er i de særlige love tillagt undersøgelsesleder eller anklager kompetence i "periculum in mora" tilfælde. Modtager og afsender af forsendelsen skal efter kapitel 27, § 11, have underretning om indgrebet, så snart dette kan ske uden skade for undersøgelsen.

Hovedbestemmelsen om telefonaflytning er rattegångsbalkens kapitel 27, § 16, men væsentlige udvidelser er foretaget ved de særlige love.

Kriminalitetskravet i § 16 er et strafminimum på 2 års fængsel. En opregning af de bestemmelser, ved mistanke om hvilke, der kan foretages telefonaflytning, er foretaget i betænkning SOU 1975:95 om telefonavlyssning, jfr. Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle Tvangsindgreb, side 162.

Mistankekravet består i et krav om skäligen (begrundet) mistanke. Indikationskravet består i, at indgrebet skal være af særlig betydning for efterforskningen.

Kompetencen tilkommer retten. Der kan som udgangspunkt kun gives tilladelse til aflytning for en uge ad gangen, men ved mistanke om alvorlige narkotikaforbrydelser og iøvrigt i medfør af særlovene er fristen forlænget til en måned.

Irrelevant materiale skal tilintetgøres. Der er ikke regler om, at der skal gives underretning om en gennemført telefonaflytning.

Lovgivningen indeholder ikke regler om tilfældighedsfund, og retstilstanden på dette punkt er ikke ganske afklaret, jfr. Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, side 212-213. De gældende regler indeholder heller ikke bestemmelser om advokatbeskikkelse.

I betænkning SOU 1975:95 om telefonaflytning blev problemstillingerne vedrørende telefonaflytning gennemgået. Betænkningen indeholder bl.a. et udkast til Lag om god man i ärenden om telefonavlyssning. Formålet med dette udkast var at skabe mulighed for en særlig kontradiktorisk procedure i disse sager, men af sikkerhedshensyn blev det foreslået, at kun et mindre antal advokater, de såkaldte "gode mænd", skulle inddrages under ordningen, ligesom det blev foreslået, at afgørelse om telefonaflytning skulle henlægges til særligt udpe-

gede tingsretter. Betænkning SOU 1984:54 fra tvångsmedelskommitten indeholder forslag til bl.a. regler om tilfældighedsfund. Vedrørende overvejelserne om telefonaflytning henvises til side 216 ff .

Der findes ikke i svensk ret regler om anden aflytning (rumaflytning). Om overvejelserne om indførelse af sådanne regler henvises til betænkning Ds Ju 1981:22 om hemlig avlyssning m.m., der indeholder udkast til detaljeret regulering vedrørende både telefon- og rumaflytning, herunder regler om tilfældighedsfund m.v. Der er ikke på grundlag af betænkningen gennemført ændringer i lovgivningen.

Om de svenske regler om indgreb i meddelelseshemmeligheden henvises iøvrigt til Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle Tvangsindgreb side 149-151, 160-164 og 212-213.

3. England.

I engelsk ret er der ikke lovbestemmelser om indgreb i meddelelseshemmeligheden. De betingelser, der skal være opfyldt for at tillade sådanne indgreb, må derfor almindeligvis udledes af konkrete retstilfælde.

I den såkaldte Birkett-rapport fra 1957 er der dog fastslået nogle generelle principper for at tillade telefonaflytning og brevåbning. Rapporten er senere i april 1980 suppleret med et såkaldt "white paper" fra indenrigsministeriet (Home Office) .

Beslutning om telefonaflytning træffes af indenrigsministeren. Tilladelse til telefonaflytning vil kun blive givet, hvis der er mistanke om alvorlig kriminalitet, hvis almindelige efterforskningsmidler ikke er anvendelige, og hvis der er grundlag for at tro, at aflytning vil føre til domfældelse.

Kriminalitetskravet er i Birkett-rapporten uddybet, således at der stilles krav om mistanke om, at der er begået en lovovertrædelse, for hvilken en tidligere ustraffet person kan

forventes idømt tre års fængsel. Hvis et større antal personer er involveret i sagen, er kravene til forbrydelsens grovhed mindre.

En beslutning fra indenrigsministeriet om aflytning må ikke gives for et længere tidsrum end 2 måneder, men beslutningen kan forlænges.

Politiet har pligt til at destruere irrelevant materiale.

Ved mistanke om terroristvirksomhed og andre handlinger, der er en fare for statens sikkerhed, er tilladelse fra indenrigsministeriet ligeledes nødvendig, men betingelserne for at tillade aflytning er noget mindre restriktive.

Spørgsmålet om telefonaflytning har givet anledning til betydelig debat i England, bl.a. i parlamentet.

Denne debat skyldes hovedsagelig sagen Malone mod Commissioners of Police for the Metropolis.

James Malone blev i 1977 sigtet for hæleri. Han blev senere i 1979 frifundet. Under sagen kom det frem, at Malones korrespondance under efterforskningen var blevet åbnet, og at hans telefon var blevet aflyttet. Malone anlagde derfor sag mod the Metropolitan Police Commissioners med påstand om, at de foretagne indgreb i meddelelshemmeligheden kendtes ulovlige, uanset at der var givet tilladelse af indenrigsministeriet.

Ved en kendelse afsagt af the Vice Chancellor, Sir Robert Megarry den 28. februar 1979 blev hans påstand ikke taget til følge.

Malone indbragte sagen for Den europæiske Menneskerettighedsdomstol, der i dom af 2. august 1984 bestemte, at Malones rettigheder efter den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8 var blevet tilsidesat. I en pressemeddelelse af 2. august 1984 fra Menneskerettighedsdomstolen hedder det bl.a.:

"The Court found that, on the evidence adduced, in its present state the domestic law in this domain is somewhat obscure and open to differing interpretations. In particular, it cannot be said with any reasonable certainty what elements of the powers to intercept are incorporated in legal rules and what elements remain within the discretion of the executive. In the opinion of the Court, the law of England and Wales does not indicate with reasonable clarity the scope and manner of exercise of the relevant discretion conferred on the public authorities. To that extent, the minimum degree of legal protection to which citizens are entitled under the rule of law in a democratic society is lacking."

4. Forbundsrepublikken Tyskland.

De almindelige bestemmelser om indgreb i meddelelshemmeligheden findes i Strafprozessordnung (almindeligvis betegnet StPO) §§ 99-101. Disse regler suppleres af lov af 13. august 1968 om indskrænkning i brev-, post- og telefonhemmeligheden (almindeligvis betegnet G-10 loven).

Indgreb i brev- og posthemmeligheden kan dels finde sted over for alle forsendelser, der er adresseret til den mistænkte og dels over for forsendelser, der hidrører fra den mistænkte, såfremt der er grund til at antage, at indholdet vil være af betydning for undersøgelsen.

Komptencen tilkommer retten, men i tilfælde af "periculum in mora" kan statsadvokaten træffe bestemmelse om forsendelsens standsning, men almindeligvis ikke om dens åbning. Statsadvokatens beslutning skal inden 3 dage forelægges retten.

Forsendelser, der ikke åbnes, eller hvis indhold er uden interesse, skal straks videresendes.

Bestemmelserne om brevåbning indeholder ikke noget kriminalitetskrav.

Reglerne om telefonaflytning findes i StPO §§ 100 a-100 b. Det er en betingelse, at der er bestemte grunde til at mis-

tænke en person for at have begået eller forsøgt at begå en række nærmere angivne grove forbrydelser, f.eks. drab, røveri og grove narkotikaforbrydelser.

Indikationskravet består i et krav om, at anden form for efterforskning skal være udsigtsløs eller væsentlig vanskeliggjort.

Kompetencen tilkommer retten, men statsadvokaten kan dog træffe bestemmelse om telefonaflytning under de samme betingelser som ved brevåbning.

Optagelser af telefonsamtaler skal tilintetgøres, når de ikke længere er nødvendige for efterforskningen. Der skal gives underretning til den, hvis telefon har været aflyttet, så snart dette kan ske uden skade for efterforskningen.

Den så kaldte G-10 lov giver adgang til indgreb i meddelelshemmeligheden for at afværge truende fare for statens sikkerhed ved mistanke om forbrydelser svarende til den danske straffelovs kapitler 12 og 13. Loven har særlig været anvendt over for terrorister. Der kræves ikke retskendelse som betingelse for at foretage aflytning efter G-10 loven. Beslutning om aflytning m.v. træffes på ministerplan og er undergivet en særlig parlamentarisk kontrol.

Strafprozessordnung giver ikke hjemmel til andre former for aflytning.

Om tysk ret om indgreb i meddelelshemmeligheden henvises iøvrigt til Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb side 184-187. Særligt om tilfældighedsfund, hvor retsstillingen næppe er ganske afklaret, henvises til side 213-216.

5. Østrig.

De østrigske regler om indgreb i meddelelshemmeligheden findes i Strafprozessordnung §§ 146-149 b.

Indgreb i posthemmeligheden må kun finde sted, hvis den mistænkte er anholdt, eller der er udstedt anholdelsesordre mod den pågældende, og den pågældende er sigtet for en forbrydelse, for hvilken strafferammen indeholder mulighed for 1 års fængsel.

Kompetencen tilkommer undersøgelsesdommeren, men statsadvokaten kan pålægge postvæsenet at tilbageholde en forsendelse i op til tre dage, indtil beslutning om brevåbning kan træffes af undersøgelsesdommeren.

Åbning af brevet må almindeligvis kun ske med den sigtedes samtykke. Hvis den sigtede ikke samtykker, skal undersøgelsesdommeren forelægge sagen for retten.

Telefonaflytning må kun finde sted, hvis der foreligger særlig bestyrket (dringend) mistanke om, at en person har begået en lovovertrædelse, for hvilken strafferammen giver mulighed for 1 års fængsel. Det er endvidere en betingelse, at det må forventes, at lovovertrædelsen kan opklares ved hjælp af telefonaflytningen.

Kompetencen til at træffe bestemmelse om telefonaflytning tilkommer retten. Undersøgelsesdommeren kan dog i tilfælde af "periculum in mora" træffe en foreløbig beslutning, men skal i så fald straks indhente rettens samtykke.

Når forudsætningerne for aflytningen er bortfaldet, skal den straks indstilles, og der skal gives underretning om den foretagne aflytning til indehaveren af telefonen og til den mistænkte.

Der findes ikke i den østrigske Strafprozessordnung bestemmelser om rumaflytning.

Bilag 2

Norske, svenske, tyske, engelske og østrigske regler om politiets anvendelse af agenter.

1. Norge

Der er ikke i norsk ret lovbestemmelser om politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser. Der er heller ikke administrativt givet regler om spørgsmålet.

Problemerne om politiets anvendelse af agenter, herunder eventuel indførelse af lovbestemmelser, er drøftet i propositionen om den nye lov om rettergangsmåden i straffesager (Ot prp nr. 35 (1978-79) side 179) og i betænkning NOU 1981:35 om politiets rolle i samfundet side 177-178.

I Ot prp nr. 35 (1978-79) side 179 udtales det, at den almindelige opfattelse inden for anklagemyndigheden og politiet er, at provokation ikke kan accepteres som efterforskningsmetode, d.v.s. at politiet ikke selv eller ved hjælp af andre må tilskynde en person til at begå en strafbar handling, som den pågældende ellers ikke ville have begået.

Det norske justitsministeriums opfattelse af spørgsmålet fremgår af propositionen side 179, hvor det bl.a. siges:

"Departementet vil for sitt vedkommende bemerke at det er grunn til nøye å vurdere spørsmålet om man i mer alvorlige saker som f eks narkotikasager skal åpne adgang til å bruke mer ekstraordinære etterforskningsmetoder. Hensynet til rettssikkerheten for den enkelte må tillegges stor vekt. Man må også ta i betraktning hvilke følger bruk av ukonvensjonelle etterforskningsmetoder vil kunne få for domstolenes tilitt til politiets etterforskning i sin alminnelighet, og faren for påstander i den enkelte sak om utilbørlige etterforskningsmetoder i særdeleshet. Departementet er imidlertid enig med Riksadvokaten i at det neppe på det nåværende tidspunkt er grunn til å lovregulere de etterforskningsmetoder det her er tale om. Man vil imidlertid ha spørsmålet til observasjon og vurdere saken på ny dersom det skulle vise seg nødven-

dig."

¹ betænkningen NOU 1981:35 om politiets rolle i samfundet diskuterer udvalget (side 177 ff.) bl.a., om der bør indføres en eksklusionsregel, hvorefter domstolenes kontrol med politiet skal bestå i, at domstolene afskærer ulovligt erhvervet bevis. Udvalget anfører, at hverken straffeprocenlovkomiteen eller justitsministeriet har kunnet anbefale en sådan regel.

Videre udtaler udvalget:

"Selv om domstolene i Norge ikke følger noen eksklusionsregel, kan det være at resultatet blir frifinnelse dersom politiet har provokert til en straffbar handling som ellers ikke ville blitt begått. Det vil kunne følge af de alminnelige prinsipper om rettsstrid i vår strafferett. Hovedregelen er imidlertid at provokasjon og forledelse ikke er straffrihetsgrunner. Det synes vanskelig å trekke helt sikre konklusjoner med hensyn til hvor langt norske domstoler vil gå i å godta etterforskningsmetoder i grenselandet mellom infiltrasjon og provokasjon. Spøragsmålet om frifinnelse p.g.a. provokasjon fra politiets side er ikke blitt satt på spissen.

Til slutt skal vi peke på at straffeloven har bestemmelser som retter seg mot forsømmelse, grov uforstand eller utilbørilighet i offentlig tjeneste. Ved klare overtrap fra politiets side vil disse kunne benyttes.

Utvalget føler seg forvissset om at både påtalemyndighet, domstoler og departement vil følge utviklingen nøye når det gjelder bruk af ekstraordinære etterforskningsmetoder. Også massemedia ser ut til å følge årvåkent med. Vi tar den rettslige og faktiske situasjon til etterretning, uten å foreslå andre kontrolltiltak enn de som allerede er satt i verk."

¹ Lov og Rett 1978 side 291-303 har rigsadvokat Dorenfeldt gennemgået spøragsmålet om politiets anvendelse af agenter i norsk ret.

Dorenfeldt henviser bl.a. til den såkaldte Biggen-sag, der tillige er omtalt af: Nissen i U. 78 B.337 ff.

I denne sag fik det norske politi bistand af 2 svenske politifolk, der sammen med en strafafsoner optrådte som agenter.

De pågældende etablerede kontakt med en narkotikahandler, som politiet mistænkte for at ville rejse udenlands for at købe et større parti amfetamin. For at overbevise den mistænkte om, at der var tale om seriøse købere, blev han forevist et større kontantbeløb. Med politiets tilladelse rejste straffonsoeren derefter med den mistænkte til Amsterdam for at købe narkopartiet. De pågældendes aktiviteter i Holland blev nøje overvåget af 3 norske politifolk. Efter tilbagekomsten til Oslo blev den mistænkte pågrebet, og et større parti narkotika blev beslaglagt.

Efter den norske anklagemyndigheds opfattelse kunne det ikke bevises, at den sigtede ville have foretaget den strafbare handling, hvis han ikke var blevet tilskyndet hertil af politiet. Påtale mod den pågældende blev derfor unnladt.

Dorenfeldt opstiller i sin artikkel side 301 nogle retningslinier for det norske politis anvendelse af agenter. Han anfører bl.a., at det ikke med sikkerhed kan siges, hvor langt domstolene vil gå i retning af at acceptere etterforskning med provokationsmessig tilsnit.

Videre uttaler han bl.a.:

"Jeg vil presisere af først og fremst må det kreves at avgjørelsen må treffes på sjefsplanet. Det må være vedkommende politimester selv som avgjør, eventuelt etter å ha forelagt saken for vedkommende statsadvokat, om man skal gå til en mer aktiv etterforskning. Det kan overhodet ikke godtas at man som gjort i den såkalte Biggen-sak, har overlatt til underordnede det hele ansvar for en slik etterforskning. Bare ved at avgjørelsen treffes på sjefsplanet, kan man være sikker på at man ikke provokerer til straffbare handlinger som ellers ikke ville være blitt begått. Videre må det være en forutsetning at man virkelig har grunn til å mistenke personer for profesjonell narkotikahandel med særlig farlige stoffer. Vanlig etterforskning må ha vært forgjeves. For det tredje må man unnlate å bruke kriminelle på en slik mate som i Biggen-saken."

2. Sverige

Den svenske lovgivning indeholder ikke bestemmelser om politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser. Der er heller ikke fastsat nærmere herom i administrative forskrifter.

Spørgsmål om agentvirksomhed er behandlet i 2 domme, NJA 1951 side 111 og NJA 1960 side 522. Af disse domme kan drages den konklusion, at politiet ikke må provokere nogen til en lovovertrædelse, som ellers ikke ville være blevet begået, men at den omstændighed, at nogen provokeres ikke fritager den pågældende for straf.

Justitsombudsmanden har flere gange udtalt sig om spørgsmål om agentvirksomhed og bl.a. fremhævet, at agenter kun bør anvendes ved mistanke om grove lovovertrædelser, og når særlige grunde motiverer det.

Spørgsmålet om ukonventionelle metoder i politiets efterforskningsarbejde har de senere år været drøftet ved flere lejligheder, bl.a. i betænkning SOU 1982:62, der er afgivet af et udvalg, der havde til opgave at udarbejde en ny politilov.

I betænkningen gennemgås side 125-143 problemstillingen omkring politiets anvendelse af agenter. Udvalget foreslår, at visse principper fastslås.

For det første må politiet ikke begå en strafbar handling for at kunne efterforske eller opklare en forbrydelse. Der gælder dog undtagelser fra dette princip begrundet i nødretsgrundsætninger og visse specielle bestemmelser, f.eks. i færdselslovgivningen.

For det andet må politiet ikke provokere eller på anden vis formå nogen til at indlede en forbryderisk aktivitet.

Det tredje princip er, at politiet ikke af efterforskningsmæssige hensyn bør undlade at foretage de nødvendige skridt mod en lovovertrædelse eller en person, der er mistænkt for en sådan.

Endelig fremhæver udvalget, at beslutning om anvendelse af agent m.v. altid bør træffes på chefsniveau.

I den svenske narkotikakommissions promemoria nr. 5 (september 1983) behandles spørgsmålet om agenter også.

Kommissionen foreslår bl.a. følgende retningslinier (side 116): Det skal stå klart, at narkotikapartiet findes i landet, eller at dets import er nært forestående. Der skal være en begrundet mistanke om, at der er begået en lovovertrædelse. Provokationen skal gå ud på at få fat i et parti narkotika og skaffe bevis for den begåede lovovertrædelse.

Kommissionen foreslår (side 108), at der i narkotikastraffeloven indsættes følgende bestemmelse:

"Ar någon på sannolika skäl misstänkt för grovt narkotikabrott, får under förundersökningen åtgärd som är av synnerlig vikt för att säkerställa bevisning om brottet eller lägga beslag på betydande mängd narkotika som varit föremål för brottet, vidtas, även om den misstänkte därigenom skulle föranledas till gaming som utgör brott enligt denna lag. Så får ske endast om det måste antas, att den misstänkte skulle ha begått samma eller liknande gärning, även om åtgärden inte hade kommit till stand. Beslut om åtgärden fattas av åklagaren."

I regeringens proposition 1983/84: III (Forslag til polislag m.m.) gennemgår justitsministeren betænkningerne og udtaler som begrundelse for ikke at følge kommissionens forslag bl.a.:

"Jag har svårt att se att några särskilda regler i lag skulle ge någon verklig ledning för polisarbetet. Det skulle ju också te sig egendomligt att meddela speciella bestämmelser för just spaningsverksamheten om t.ex. att polisen inte får bryta mot lagen och att den är skyldig att vidta föreskrivna åtgärder när brott uppdagas.

Mot forslaget från narkotikakommissionen att lagreglerna två särskilt angivna metoder med sikte på bekämpandet av vissa former av narkotikabrottslighet uppreser sig enligt min mening betänkligheter av olika slag. Bl.a. måste man som jag ser det beakta risken för att bestämmelser av detta slag skulle läsas motsatsvis."

Der synes således ikke i den nærmeste fremtid at blive gennemført regler om agentvirksomhed.

3. England

Der er ikke i engelsk ret lovbestemmelser om agents provocateurs.

Gældende engelsk ret vedrørende politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser bygger på en rapport fra "The Royal Commission on Police Powers" og på et cirkulære fra indenrigsministeriet (Home Office). Der er endvidere udsendt en vejledning om spørgsmålet til det britiske politi.

"Agent provocateur" defineres som en person, der lokker en anden til at begå en lovovertrædelse, som denne ellers ikke ville have begået, og derefter angiver denne anden for dette lovbrud. En sådan adfærd er ikke tilladt.

Derimod er det tilladeligt, at politiet under visse betingelser anvender "spies" og "informers", der for at skaffe bevis mod en mistænkt deltager i. en kriminel handling.

Det er almindeligvis en betingelse for lovligheden, at politiet har en begrundet mistanke om, at en person sædvanemæssigt begår en vis type forbrydelser. Det er endvidere en forudsætning, at sædvanlige efterforskningsmetoder ikke er anvendelige.

Om engelsk ret vedrørende agenter henvises iøvrigt til Nissen i U. 1977 B.402-403.

4 . Forbundsrepublikken Tyskland .

Der er ikke i tysk ret udtrykkelige lovbestemmelser om politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser .

Der er derimod en række retsafgørelser om spørgsmålet, og problemet er indgående behandlet i den juridiske litteratur.

Den tyske forbundsdomstol har i en kendelse af 17. oktober 1983 givet udtryk for, at det på grund af den ændrede kriminalitetsstruktur er nødvendigt for politiet at anvende agenter som led i bekæmpelsen af grov kriminalitet. Sagen vedrørte iøvrigt et tilfælde, hvor en agent, der havde optrådt som fingeret køber, var blevet afhørt som vidne i retten før domsforhandlingen uden tiltaltes eller forsvarerens tilstedeværelse. Udskriften af afhøringen blev derefter dokumenteret under domsforhandlingen i landsretten. Forbundsdomstolen fastslog, at denne fremgangsmåde, - der var blevet anvendt for at hindre afsløring af agentens identitet -, ikke er tilladt.

I en sag, der blev pådømt af forbundsdomstolen den 6. februar 1981, NJW 81.1626, havde agenten, der selv havde en verserende sag, tilbudt politiet at hjælpe med at afsløre andre. Politiet havde lovet ham belønning. Agenten henvendte sig uden at have nogen konkret mistanke mod den pågældende til en senere tiltalt og spurgte, om denne kunne skaffe et større kvantum heroin. Efter først at have vægret sig, lovede tiltalte at undersøge mulighederne, hvorefter han senere tilbød at skaffe 100 g til 12-13.000 DM. Herefter orienterede agenten politiet, og tiltalte blev anholdt, idet han overgav heroinen til agenten. Dette blev godkendt af forbundsdomstolen, der bl.a. udtalte, at sagen havde stillet sig anderledes, hvis agenten havde øvet "erhebliche Einwirkung" med gentagne vedvarende overtalelsesforsøg, således at gerningsmandens bidrag til lovovertrædelsen var trådt i baggrunden. Det udtales endvidere i dommen, at en agent ikke handler strafbart, når han bestemmer en anden til narkotikahandel for at muliggøre gerningsmandens pågribelse og sikring af stoffet.

I en dom fra forbundsdomstolen fra 1981 (BGH, Str Vert 1981, 276) lægges der vægt på, at en person tidligere havde tilbudt at skaffe marihuana, og at den pågældende derfor - som følge af agentens virksomhed - alene besluttede sig for at benytte lejligheden til at bringe en lovovertrædelse til udførelse, som han selv uden politiets påvirken - havde truffet forberedelser til.

Endelig har forbundsdomstolen i en dom, der blev afsagt den 23. maj 1984 (1.Str 148/84), antaget, at det forhold, at provokationsgrænsen overskrides, ikke - som det er antaget ved tidligere afgørelser fra forbundsdomstolen - kan anses som en "Verfahrenshindernis", der medfører, at strafforfølgningen må indstilles. Der er således tilsyneladende for tiden ikke nogen fast praksis vedrørende dette spørgsmål.

Det fremgår da også af teorien, at grænsen for tilladelig agentvirksomhed er vanskelig at fastslå, jfr. professor Hans-Jürgen Bruns i Neue Zeitschrift für Strafrecht 1983 side 49-56 og dommer ved forbundsdomstolen Eberhard Foth i Neue Juristische Wochenschrift 1984 side 221-222. Det vil almindeligvis være en betingelse, at der foreligger mistanke mod en bestemt person. Såfremt dette er tilfældet, kan politiet træde aktivt ind i det kriminelle handlingsforløb.

Roxin, Strafverfahrensrecht, 18. udg. (1983), nævner side 1.16 f. under afsnittet om procesforudsætninger, at der siden 1980 i retspraksis er opstået en ny "Verfahrenshindernis", idet forbundsdomstolen har anerkendt muligheden for at statens straffekrav kan gå tabt overfor en sigtet, der af politiet er blevet provokeret til strafbare handlinger (navnlig narkotikaforbrydelser) på en måde, der er i strid med retsstatsprincippet. Dette støttes først og fremmest på princippet i StPO § 136a, der handler om forbudte afhøringsmetoder, blandt andet "Täuschung" (urigtige foregivender), og kan navnlig komme på tale, hvis sigtede er ustraffet eller afhængig af narkotika.

Körner, Betäubungsmittelgesetz, 1982, side 195 og 198-199 tager som udgangspunkt, at anvendelse af agent provocateur er lovlig, men at der må opstilles visse grænser for hvilke former for provokation, der må anvendes. Afgørende for, om grænsen er overskredet, er grundlaget for og graden af mistanken mod gerningsmanden, arten og intensiteten af og formålet med agentens påvirkning samt den provokeredes gerningsberedskab og hans egne selvstændige aktiviteter. Grænsen for tilladelig provokation er således overskredet, hvis agenten har påvirket gerningsmanden og har vundet hans fortrolighed på særlig lumsk ("arglistig") eller upassende ("sittenwidrig") måde.

Lokkeduer anses ikke for at høre under agent provocateur området. Det anses ikke for tilladeligt at anvende agent provocateur overfor småkriminalitet. Som agenter har man hidtil hovedsageligt anvendt såkaldte "V-Personen", d.v.s. personer, der ikke er ansat i politiet, men som har et mere eller mindre fast samarbejde med politiet.

5. Østrig.

Østrig er efter de for udvalget foreliggende oplysninger det eneste land, der har en udtrykkelig lovbestemmelse om agents provocateurs.

§ 25 i den østrigske Strafprozessordnung er sålydende:

"Es ist den Sicherheitsorganen sowie allen öffentlichen Beamten und Vertragsbediensteten bei strengster Ahndung untersagt, auf die Gewinnung von Verdachtsgründen oder auf die Überführung eines Verdächtigen dadurch hinzuwirken, dass er zur Unternehmung, Fortsetzung oder Vollendung einer strafbaren Handlung verleitet oder durch insgeheim bestellte Personen zu Geständnissen verlockt wird, die dem Gerichte hinterbracht werden sollen."

Bestemmelsen stammer fra 1873. Dens hovedindhold er et provokationsforbud, hvorefter politiet og andre offentlige myndigheder ikke må forlede nogen til at påbegynde, fortsætte eller udføre en strafbar handling med det formål at opnå tilstrække-

ligt mistankegrundlag mod den pågældende.

I forbindelse med forberedelsen af en ny narkotikalov i 1980 var det nødvendigt at overveje politiets efterforskningsmetoder, og der måtte tages stiling til, om den såkaldte "verdeckte Fahndung" kan benyttes i bekæmpelsen af narkotikakriminalitet. Ved "verdeckte Fahndung" forstås, at en person efter aftale med politiet henvender sig til en narkotikahandler og foregiver at være interesseret i køb af narkotika.

I den betænkning, der knytter sig til narkotikaloven af 1980, anføres det udtrykkeligt, at "verdeckte Fahndung" er en acceptabel efterforskningsmetode til bekæmpelse af narkotikakriminalitet, og at metoden ikke er i strid med § 25, så længe politimanden ikke lokker nogen til at begå en forbrydelse, som den pågældende ellers ikke ville have begået.

Bemærkningerne i betænkningen gav ikke anledning til kritik i det østrigske parlament.

Der er ikke i narkotikaloven givet nærmere regler for, under hvilke betingelser "verdeckte Fahndung" kan anvendes.

Efter de for udvalget foreliggende oplysninger har det østrigske politi de senere år med betydelige resultater til følge anvendt agenter som led i efterforskningen af narkotikaforbrydelser.

Bilag 3

Referat af udvalgets 135. møde den 15. september 1983.

Til stede var alle udvalgets medlemmer.

I mødet deltog om formiddagen endvidere telegrafinspektør Carsten Jensby og overkontrollør Bernhard Bliksby, Telestyrelsen, som orienterede udvalget om udviklingen på telekommunikationsområdet, afgrænsning af tele- og radiokommunikation samt mulighederne for at opfange meddelelser vedrørende de forskellige kommunikationsformer. Telestyrelsens repræsentanter gav bl.a. følgende oplysninger:

1. Vedrørende sondring mellem telefonkommunikation og radiokommunikation m.v.

Det civilt tilgængelige frekvensområde kan principielt opdeles i 3 typer frekvenser til

- radiospredning,
- amatørbrug,
- andre tjenester.

1. Ved radiospredning forstår man rundspredning af radiofoni og TV-signaler på frekvenser, hvor alle kan lytte uden særlig tilladelse.
2. Ved amatørradiotrafik forstås kommunikation ved anvendelse af teknisk udstyr, som sender på dertil afsatte frekvensbånd. Denne kommunikation skal f.eks. være i klart sprog og skal begrænses til meddelelser af teknisk art, der vedrører forsøgene, samt til bemærkninger af udelukkende personlig karakter og af så ringe betydning, at det ikke ville være naturligt at bruge de offentlige teletjenester. Tilladelse gives af P&T.
3. Både sendere og modtagere til anden radiokommunikation

kræver tilladelse, som gives af Post- og Telegrafvæsenet. Meddelelser, der herved opsnapes af uvedkommende, må ikke videregives eller anvendes. Radiokommunikation findes i mange forskellige typer, for eksempel:

a) Kommunikation til og fra skibe over kortere afstande foretages med VHF-anlæg og MF-anlæg, der uden videre kan aflyttes af andre tilsvarende anlæg. Samtaler kan ulovligt opfanges af andre, eventuelt med en almindelig radio med mindre ændringer. Normalt kan dog kun meddelelser den ene vej opfanges, idet de to kommunikationsveje sendes på forskellig frekvenser. Over lange afstande kan skibe kommunikere på kortbølgefrekvenser, der ligeledes kan aflyttes af andre. Kommunikation ind i telefonnettet sker via kystradiostationer.

b) Til erhvervsmæssig brug i køretøjer, f.eks. hos politi, redningskorps og taxaselskaber, gives tilladelse til etablering og drift af radiokommunikationsanlæg med "lukkede net", d.v.s. særlige frekvenser. Ulovlig aflytning kan dog ske relativt enkelt ved mindre indgreb i en radiomodtager. Også her vil man kun kunne aflytte kommunikation den ene vej ad gangen. Ulovlig aflytning kan ikke spores, medens det modsatte er tilfældet med hensyn til ulovlig sending.

c) I tilknytning til det almindelige telefonnet er der udviklet mobile radioer, f.eks. i form af biltelefoner, der også kan installeres i f.eks. lystbåde. I et ældre - men endnu anvendt - system for mobile radioer kan aflytning ret let ske ved andre mobile radioer. Et nyere system, NMT, er vanskelige - men dog ikke umuligt - at aflytte for uvedkommende, idet systemet automatisk skifter frekvensbånd ved skift mellem forskellige stationære stationer. Alle kunder efter det gamle system (for tiden ca. 10.000) er af Post- og Telegrafvæsenet advarede om aflytningsrisikoen, og kunder efter det nye system (for tiden 11.-12.000) har fået oplysning om systemets bedre egenskaber med hensyn til uvedkommendes aflytningsmuligheder. Telestyrelsen regner med, at der ved år 2.000 vil være 2-300.000 mobiltelefoner i Danmark.

4. Også samtaler mellem almindelige telefoner sker i vidt omfang via radiokommunikation - nemlig via radiokæder.

Telefonnettet her i landet kan benytte to fremføringsmetoder, dels kabel og dels radio, som benyttes stort set lige meget bestemt af praktiske hensyn. Man kan ikke uden for Televæsenet vide, om en given samtale transmitteres på den ene eller anden måde. Uautoriseret aflytning af samtaler, der går via radiokædenettet er næppe nogen praktisk mulighed, idet det vil kræve opstilling af komplicerede anlæg, som kan opfange sendingen, der sædvanligvis indeholder tusindvis af samtaler på én gang. Der er ikke planer om at ændre systemet - kabler/radiokæde. Der ventes fremtidig en kraftig udvidelse af kabelnettets kapacitet, herunder med lyslederkabler. Endelig må det nævnes, at endel telefonsamtaler transmitteres via satellit. Televæsenet vil være i stand til at udsondre samtaler, uanset om de sendes over kabel, radiokæde eller satellit samt mod retskendelse yde politiet den fornødne bistand til at foranstalte aflytning. Satellitkommunikation vil med rette udstyr (hvilket er kostbart) kunne opsnappes af uvedkommende.

Som ekstraudstyr til almindelige telefoner har man udviklet små, bærbare trådløse apparater med kort rækkevidde, hvorved man f.eks. fra sin have eller sit værksted kan "betjene" sin telefon.

5. For at vanskeliggøre uvedkommendes aflytning af radio og anden telekommunikation gør man i stadigt stigende omfang brug af særlige kodeteknikker, scrambling. Også den igangværende digitalisering gør det vanskeligere af aflytte. Ved disse teknikker omsættes signalerne til særlige koder, der transmitteres. For at give forståelig lyd, billede eller anden meddelelse hos modtageren, må signalet bearbejdes i et dekodningsudstyr. I USA bliver f.eks. videomøder scramplet.

11 Vedrørende sondring mellem telejionkommunikation og brevkommunikation.

Post- og Telegrafvæsenet arbejder allerede i dag med kommunikationsformer, der kan siges at være mellemformer mellem telefon- og brevkommunikation. Internt i P&T har man for at afgrænse, hvad der hører under Postvæsenet, og hvad der hører under Televæsenet, benyttet en sondring, hvorefter meddelelser, til hvis fremføring postbude medvirker, hører under Postvæsenet, medens den kommunikation, der udelukkende fremføres ad teknisk, maskinel vej, hører under Televæsenet.

1. Sondringen er dog ikke gennemført konsekvent. Telegrammer, der fra modtagerposthuset udbringes til adressaten ved hjælp af postbud, henføres således administrativt under Tele-siden.

2. Ved kommunikation via telex har abonnenterne indbyrdes forbindelse mellem deres telexapparater. Når en meddelelse sendes fra ét apparat til et andet, udskrives den straks og automatisk på modtagerapparatets papir, uden at modtagerapparatet behøver at være betjent.

3. T de senere år har telefax vundet en vis anvendelse. Telefax virker som en slags fjern-fotokopiering, idet det dokument, der ønskes kopieret til modtageren, lægges i afsenderens telefax-apparat. Her bliver dets indhold aflæst og ad elektronisk vej sendt til modtagerapparatet, der fremstiller en "fotokopi" af dokumentet.

4. Postvæsenet tilbyder en tjeneste kaldet "postfax". Tjenesten medfører, at man kan undgå den fysiske overførsel af breve over større afstande, idet brevet via telefax føres frem til et posthus i nærheden af modtageren. Her bliver brevet reproduceret på papir, kuverteret og udbragt.

Et sådant system kan også anvendes i større skala, hvor afsenderens edb-anlæg sættes i forbindelse med posthusets tele-

fax. Ved afsendelse af mange enslydende breve foretages mangfoldiggørelsen på modtagerposthuset. Overførelsen af meddelelsen kan yderligere automatiseres f.eks. på den måde, at meddelelsens data automatisk tilføres en computer hos modtageren. Der indgår i dette tilfælde slet ikke papir.

5. I Danmark udfører man for tiden forsøg med "teledata". Ved dette system kobles et ITV-apparat med en særlig micro-processor og modem til telefonnettet og kan derved kalde op til Teledatacentret (et EDB-informationscenter). En afsender kan indtaste en meddelelse til en bestemt modtager. Meddelelsen oplagres i informationscentret, men således at det på modtagerens fjernsynsskærm markeres, at der ligger en meddelelse og venter. Modtageren kan vælge, hvornår han vil kalde meddelelsen frem på sin skærm. Man kan også bruge systemet som en slags "postordre" og som "telebank".

6. Videomøder, hvor deltagerne sidder hver for sig, men gensidigt har et billede af hinanden på skærmen, er netop indført som forsøgsordning i Danmark. Også datamatmøder gøres der forsøg med. Til datamatmøder anvendes almindelige skærmterminaler. Mødedeltagerne behøver ikke at sidde ved skærmterminalen samtidig, idet en mødedeltagers indlæg oplagres i datamaten og kan fremkaldes af en anden mødedeltager, når han har tid, hvorefter han fremkommer med sit svar o.s.v.

7. I forbindelse med datamatmøder og andre "elektroniske post-tjenester" overvejes for tiden en kundeservice i form af en slags elektronisk notarius publicus. Dette system tilbyder kunderne i en computer at oplagre tekster, der ønskes fikseret af bevismæssige grunde. Sletning kan kun ske med tilladelse af rette vedkommende.

8. Grænsen mellem det talte og det skrevne ord er i den moderne elektronik ved at blive overskredet ved udstyr, der kan omsætte tale til skrift og omvendt. Ved omsætning fra tale til skrift er man på laboratorier nået til, at en datamat kan forstå en bestemt persons tale og omsætte den til skrift. Udbygningen af dette udstyr går videre. Gengivelse af en oplag-

ret eller afsendt meddelelse ved hjælp af en syntetisk stemme er velkendt. Danske banker har en telefontjeneste, hvor forespørgeren, hvis stemme kendes af en datamat, kan udbede sig oplysninger om indestående på bestemte kontonumre, hvorefter maskinen svarer med syntetisk stemme.

Ovenfor under I, 5. er omtalt en digitalisering af telekommunikationen. Herved forstås, at de signaler, der transporteres, ikke direkte svarer til den indtalte lyds styrke og svingningstal, men er en datamæssig oversættelse af lyden, ligesom noterne i et partitur er datamæssig beskrivelse af musikken. Dette system, der vil være fuldt gennemført på danske telefoncentraler om ca. 10 år vil gøre det lettere at bevæge sig mellem tale og skrevet ord.

III. Gennemførelse af politiets aflytninger m.v.

Aflytning af den ovenfor under I, 3., a) og b) nævnte kommunikation kan teknisk set let foretages af politiet. Ved scrambling eller digitaliseret kommunikation kræves dog et betydeligt udstyr til at bryde kryptograferingen. Anvendelse af aflytningsudstyr vil kræve Post- og Telegrafvæsenets tilladelse. Post- og Telegrafvæsenet der har materiel til sådan aflytning, vil kræve retskendelse for at medvirke til aflytning eller give den ovennævnte nødvendige tilladelse.

Aflytning af de manuelle mobile radioers kommunikation (jfr. I, 3., c)) kan etableres af Post- og Telegrafvæsenet efter retskendelse på samme måde som anden telefonaflytning. Post- og Telegrafvæsenet har ikke mulighed for at etablere aflytning af NMT, men kan efter retskendelse give oplysninger om opkald (dato og tid) til og fra bestemte NMT-abonnenter.

I forbindelse med datakommunikation, der befordres over det offentligt datanet, registreres af hensyn til afregning oplysninger om afsender, modtager, kommunikationsmåde og tidsforbrug, men ikke andet. Man har ikke behov for registrering af selve kommunikationens indhold, og man vil næppe få det fremover. Dette råbånd opbevares en vis tid. Tilsvarende fo-

retages i Telexnettet. P&T har i enkelte tilfælde efter dommerkendelse til brug for retssager bl.a. givet oplysning om, hvorvidt der har været korrespondance mellem bestemte abonnenter.

For så vidt angår datatransmission i almindelighed vil det ikke være realistisk at forestille sig, at Televæsenet iøvrigt vil kunne hjælpe med registrering af kommunikationens indhold og slet ikke tilbage i tiden.

Endelig oplystes, at de nye digitale centraler vil muliggøre aflæsning på et telefonapparat af opkalderens nummer (overføring af A-nummer). Der foretages for tiden et forsøg hermed i Horsens, men en almindelig indførelse kræver omfattende basisinvesteringer og har derfor lange udsigter.

Bilag 4

Udvalgets skrivelse af 6. juli 1982 til De samvirkende Telefonselskaber .

Strafferetsplejeudvalget blev nedsat af justitsministeriet den 16. januar 1968 med den opgave at gennemgå og fremkomme med forslag til revision af bestemmelserne i retsplejelovens 4. bog, 2. og 3. afsnit.

Udvalget har nu følgende sammensætning:

I udvalget drøftes for tiden reglerne i retsplejelovens kapitler 71-75, herunder spørgsmålet om telefonadministrationernes meddelelse af oplysning om telefonforbindelser (fastholderanordninger) til brug ved efterforskning af straffesager.

Efter retsplejelovens § 788 kan det under nærmere angivne betingelser ved rettens kendelse bestemmes, at vedkommende telefonadministration skal meddele politiet oplysninger om, hvilke telefoner der i et bestemt tidsrum sættes eller har været sat i forbindelse med en bestemt telefon.

I praksis etableres en sådan fastholcleranordning ofte med samtykke fra anmelderen, der foretager den umiddelbare betjening af anordningen. Som det fremgår af den i Ugeskrift for Retsvæsen, 1981, p. 848, referede højesteretskendelse kan dog også den fremgangsmåde anvendes, at kontroludstyr indkobles på en bestemt mistænks telefon.

Efter straffelovens § 263 straffes bl.a. den, der uberettiget ved hjælp af et apparat hemmeligt aflytter eller optager udtalelser fremsat i enrum, telefonsamtaler eller anden samtale mellem andre eller forhandlinger i lukket møde, som han ikke selv deltager i, eller hvortil han uberettiget har skaf-

fet sig adgang.

Da tilkobling af fastholderanordning hos anmelderen sker med dennes samtykke og medvirken, og da anmelderen deltager i de pågældende samtaler, kan denne fremgangsmåde for så vidt ikke anses for at være en fredskrænkelse efter straffelovens § 263.

Efter lov nr. 84 af 11. maj 1897 om telegrafer og telefoner, som senest ændret ved lov nr. 213 af 4. juni 1965, § 17, er telefonselskabernes funktionærer forpligtede til for alle uvedkommende at hemmeligholde telefonsamtaler såvel som navnene på de gennem telefonen samtalende personer.

Tilsidesættelse af disse forpligtelser straffes efter bestemmelsen i straffelovens § 152.

Strafferetsplejeudvalget har drøftet, hvorvidt anvendelse af fastholderanordning fortsat bør være undergivet særlige betingelser. Efter udvalgets foreløbige overvejelser bør fastholderanordning kunne etableres uden, at de i den gældende retsplejelovs § 788 opstillede betingelser kræves, såfremt anordningen sker med anmelderens samtykke og medvirken. Udvalget lægger herved vægt på, at der i det omtalte tilfælde ikke er tale om en fredskrænkelse, ligesom det forekommer ubetænkeligt, at oplysning om de pågældende telefonnumre og abonnenter udleveres til politiet.

I forbindelse med en eventuel lovændring bør det præciseres, at loven om telegrafer og telefoner herefter ikke hindrer, at telefonselskaberne medvirker ved sådanne foranstaltninger.

Derimod bør anvendelse af fastholderanordning ved tilkobling på den mistænkte telefon efter udvalgets opfattelse fortsat være undergivet særlige betingelser i retsplejeloven.

På den baggrund hører udvalget gerne nærmere, såfremt der fra telefonselskabernes side måtte være bemærkninger til den foreslåede ordning.

Bilag 5

De samvirkende Telefonselskabers skrivelse af 4. oktober 1982
til udvalget.

I besvarelse af udvalgets skrivelse af 6. juli d.å. vedrørende en eventuel lovændring om fastholdeanordningers anvendelse meddeles det, at De samvirkende Telefonselskaber vil anse det for betænkeligt at liberalisere de nugældende bestemmelser.

Betænkighederne knytter sig bl.a. til det forhold, at en eventuel liberalisering vil kunne medføre et stigende antal anmodninger om fastholdning med konsekvenser for såvel politiets som telefonadministrationernes arbejdsmængde. Det er vor erfaring, at mange mindre alvorlige chikanesager går i sig selv, når abonnenten ved forespørgsel til telefonselskaberne erfarer, at en fastholdning forudsætter politiets og domstolenes medvirken.

Det kan oplyses, at der i 1981 har foreligget chikanerisager i følgende omfang:

| | Dommer kendelser | Abonnenthenvendelser om påstået chikane |
|------|------------------|--|
| KTAS | ca. 75 | ca. 1.500 |
| FkT | ca. 15 | ca. 100 |
| JTAS | ca. 130 | ca. 2.000 |

Det kan endvidere oplyses, at de tekniske muligheder for at fastholde opkald afhænger af centralernes teknologi, samt at en fastholdning ikke kan foretages ud over et centralområde.

På en del centraler kræver en fastholdning af opkald, at der tilkobles udstyr på centralen i forbindelse med den chikane-

redes (B-abonnentens) telefonnummer, medens der på nogle centraler kan ske fastholdning uden denne foranstaltning og kun med abonnentens medvirken. Begge ordninger kræver imidlertid en arbejdsmæssig indsats for at finde frem til ledningsvejen for konstatering af den chikanerendes (A-abonnentens) nummer.

På centraler, hvor der ikke findes mulighed for fastholdning, kan der i de tilfælde, hvor den chikanerede har en formodning om, hvorfra opkald kommer, sættes et udstyr på centralen i tilknytning til den mistænkte (A-abonnentens) telefonnummer.

Specielt dette forhold vanskeliggør efter vor mening en ændring af reglerne i retsplejeloven, idet det indebærer, at politiet uden kendelse vil kunne begære opsat registreringsudstyr på vilkårlige abonnenters telefonnumre, hvilket må betragtes som en fredskrænkelse efter straffelovens § 263.

Det er telefonselskabernes opfattelse, at bestemmelsen i retsplejelovens § 788 i første række tjener til beskyttelse af A-abonnenten - d.v.s. den mistænkte - og vel i mindre grad B-abonnenten, der jo normalt er anmelder. Iværksættelse af fastholdeordninger uden kendelse indebærer derfor en risiko for overtrædelse af straffelovens § 263.

Det må tillige bemærkes, at det ovenfor omtalte fastholdeudstyr forefindes i begrænset antal.

Såfremt udvalget alligevel måtte beslutte sig til at anbefale en liberalisering af reglerne gennem fjernelse af domstolsmedvirken, henstilles det, at beslutning om anvendelse af fastholdeordning henlægges til et forholdsvis højt niveau i politiets organisation med det sigte at få antallet begrænset.

Bilag 6

Referat af nogle narkotikasager, i hvilke indgreb i meddelel-
seshemmeligheden har været anvendt.

Eksempel 1;

I 1983 fandt politiet under ransagning i anden anledning et brev fra udlandet, hvoraf det fremgik, at der blev sendt heroin i breve til dengang ikke nærmere identificerede personer.

Efterforskningen gav mistanke om, at en tidligere dornfældt udenlandsk statsborger sendte breve med mindre kvanta heroin fra Bombay til "gode venner" i København. Ved hjælp af narkotikahunde fandtes på postterminalen et brev indeholdende få gram heroin, adresseret til en dansk kvinde. Omend der ikke var afsender på brevet, sandsynliggjorde omstændighederne under efterforskningen, at det var afsendt af den tidligere domfældte fra Bombay. På denne baggrund blev der afsagt kendelse om tilbageholdelse af breve til kvindens adresse.

Over en cirka 2 måneders periode i sommeren 1983 blev der tilbageholdt et antal breve, der hver indeholdt 7-10 gram heroin, der i brevet var indpakket i en lille plastikpose, som igen var omviklet med carbonpapir. Af det skriftlige materiale i brevene tegnede der sig et mønster, der indicerede omfattende brevforsendelser indeholdende heroin til andre personer.

Politiet anholdt den danske kvinde og en udenlandsk statsborger, der ofte kom på hendes adresse. Under ransagningen blev der fundet et mindre kvantum kokain og lidt hash, men tillige en del breve, der belyste, at der løbende måtte være modtaget mindre kvanta heroin i breve, der ikke var opsnappet under brevkontrollen eller muligt modtaget, inden kendelsen om brevtilbageholdelse var afsagt.

Brevenes indhold bestyrkede mistanken mod en anden mistænkt person, der også blev anholdt. Under ransagningen hos den pågældende blev fundet et brev fra udlændingen i Bombay. Det omtalte, at der nu var sendt ialt 19 breve, og brevskriveren mindede om, at han herefter havde et resterende tilgodehavende på 42.000,- kr.

Tre af personerne i sagen er siden domfældt for medvirken til import af heroin hver for et kvantum på op mod 100 gram, og en fjerde for et mindre kvantum.

Eksempel 2:

Under ransagning i en narkotikasag blev en 25-årig dansker fundet i besiddelse af et mindre kvantum amfetamin.

Efter at der var fundet et større kvantum på hans bopæl, tilstod han, at han virkede som mellemstation under smugling af amfetamin fra udlandet via Danmark til Sverige. Han oplyste, at smuglerierne blev organiseret af en svensker, hvis identitet han ikke kendte. Svenskeren gav ordrer til danskeren, som han kontaktede via to i forvejen aftalte telefonbokse på Amager, hvortil han ringede hver aften, - til den ene boks kl. 18.00 og til den anden boks kl. 18.15.

Ved samarbejde med det svenske narkotikapoliti blev mistanken koncentreret om en bestemt person i Stockholm, mod hvem det svenske politi forgæves havde haft efterforskning løbende i flere år. I København blev der indhentet retskendelse om telefonaflytning af de to telefonbokse på Amager, og i overensstemmelse med danskerens forklaring blev det konstateret, at svenskeren ringede til disse to bokse på de aftalte tider.

Danskeren indgik i et samarbejde med politiet og førte samtalerne med svenskeren i de omtalte bokse, hvilke samtaler blev optaget på bånd. Svensk politi iværksatte skygning og kunne følge, at den svenske statsborger kørte uden for Stock-

holm, hvor han fra forskellige bokse ringede til København.

Ved telefonaflytningerne blev der sikret meget belastende materiale mod den svenske bagmand, der senere blev idømt 5 års fængsel i Sverige. Nogle implicerede danskere er alle siden idømt fængselsstraffe på mellem 1 og 2 år.

Uden telefonaflytning af de to telefonbokse var sagens reelle svenske bagmand næppe blevet afsløret.

Eksempel_3:

I foråret 1981 blev efterforskningen omkring handel med hash på Christiania intensiveret. Der blev afsløret en vedvarende livlig handel, og en "inderkreds" stod tilsyneladende for organisering af import og salg. Politiet konstaterede, at der ikke var egentlige større lagre på Christiania, men at små partier gled ind og ud fra området.

Efterforskningen koncentreredes specielt om 3 nordiske statsborgere, idet det rygtevis forlød, at de stod bag import af partier i størrelsesordenen 50-70 kg. De blev holdt under konstant observation, og herved erfarede politiet, at disse personer ofte benyttede en bestemt telefonboks uden for Christiania, selvom de havde egen telefon i deres bolig.

Retten afsagde kendelse om aflytning af denne bestemte boks, og herved blev det klarlagt, at de forberedte indsmugling af et parti hash på ca. 70 kg fra Holland, og at der desuden kort tid forinden var blevet indsmuglet et parti af lignende størrelse, som videresolgtes i Christiania. Ved samarbejde med politiet i Holland blev leverandøren og kureren identificeret, og det hollandske narkotikapoliti holdt dem under observation.

På baggrund af de optagne telefonsamtaler fik politiet visshed for, hvornår det omtalte parti hash ville blive indsmuglet hertil, omend der taltes i kodesprog på telefonen. Af kodesproget kunne udledes, at kurereren skulle mødes med aftagerne på en bestemt strækning på Midtsjælland.

Et hold politifolk blev placeret i Rødbyhavn for derfra at følge kureren, og et andet hold fulgte Christianiaorganisationens bevægelser. Der var forud truffet aftaler med dansk toldvæsen, og hollandsk og tysk politi og toldvæsen var inddraget. Således fulgte hollandsk politi kureren, og ved den tyske grænse overtog tysk politi skygningen til den danske grænse.

Aftagerne fra Christiania blev anholdt på Midtsjælland i en bil, hvori der var skjult ca. 1,7 mill. danske kroner. I gastanken i den hollandske kurers vogn blev fundet ca. 70 kg hash. Endvidere blev der i kurervognen fundet et regnskab over, hvor meget de danske aftagere hidtil havde betalt, og hvad de skyldte. Således stod der blandt andet: Gammel regning, 3 mill. 242 tusinde. - Har betalt, 1,5 mill. kr. - Skylder 1 mill. 674 tusinde.

Eksempel 4:

Københavns politi narkotikaafdeling havde i 1981 gennem nogen tid efterforsket mod flere herboende udenlandske statsborgere, der var mistænkt for omfattende handel med heroin. I september 1981 blev der pågrebet en svensk statsborger, der fandtes i besiddelse af ca. 2 kg heroin. Efter forskningsmateriale i dette forhold bestyrkede mistanken mod de nævnte udlændinge, mod hvem undersøgelserne blev intensiveret.

Det blev oplyst, at hovedmændene i organisationen holdt deres møder på et bestemt hotel i den indre by, og efter retskendelse blev der foretaget rumaflytning på det af dem benyttede hotelværelse. Politiet fik herved mulighed for at følge de mistænkte forhandlinger og strategiske overvejelser om indsmuglinger og distribuering.

I midten af december 1981 slog politiet til, og ialt 6 udlændinge blev anholdt i sagen. De er alle siden idømt langvarige fængselsstraffe.

