

STRAFFERETSPLEJEUDVALGETS

UDTALELSE

om

telefonskanning

København, september 2006

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning.....	6
1.1. Udvalgets hidtidige arbejde	6
1.2. Udvalgets nuværende arbejdsprogram	6
1.3. Særligt om udvalgets arbejde med denne udtalelse	7
1.3.1. Udvalgets kommissorium om kommunikationsskanning	7
1.3.2. Rapporten ”Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror”	9
1.3.3. Regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse.....	13
1.3.4. Udvalgets sammensætning	14
1.4. Resumé af udvalgets forslag	15
2. Resumé af rapport om de tekniske muligheder for telebranchens bistand til foretagelse af kommunikationsskanning	19
3. Redegørelse om skanning af mobiltelefonsamtaler	21
4. Gældende ret.....	24
4.1. Indledning.....	24
4.2. Retsplejelovens kapitel 71.....	24
4.2.1. Indledning	24
4.2.2. Indgreb i meddelelshemmeligheden	26
4.2.2.1. Materielle betingelser	26
4.2.2.2. Kompetence	28
4.2.2.3. Advokatbeskikkelse.....	30
4.2.2.4. Underretning om indgrebets foretagelse	30
4.2.2.5. Anvendelsen af tilfældighedsfund	31
4.2.2.6. Tilintetgørelse af tilvejebragt materiale	32
4.2.3. Teleobservation.....	32
4.2.3.1. Indledning	32
4.2.3.2. Materielle betingelser	36
4.2.3.3. Formelle betingelser.....	38
4.2.4. Forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation	38
4.2.4.1. Indledning	38

4.2.4.2. Materielle betingelser	40
4.2.4.3. Formelle betingelser	41
4.3. Politiets brug af pejlingsudstyr	42
4.4. Skanning af mobiltelefonsamtaler	43
4.5. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	43
5. Norske regler om aflytning, kommunikationsskanning ("temporær masseaflytning") m.v.	44
5.1. Straffeprocesslovens kapitel 16 a	44
5.2. Særligt om kommunikationsskanning ("temporær masseaflytning")	47
6. Strafferetsplejeudvalgets overvejelser	51
6.1. Indledning	51
6.2. Udvalgets overvejelser om karakteren af telefonskanning og det eventuelle anvendelsesområde for et sådant indgreb	51
6.3. Udvalgets overvejelser om indførelse af et indgreb i form af telefonskanning	55
6.4. Betingelser for foretagelse af telefonskanning	58
6.4.1. Indledning	58
6.4.2. Materielle betingelser	59
6.4.2.1. Kriminalitetskravet	59
6.4.2.2. Mistankekravet	60
6.4.2.3. Indikationskravet	61
6.4.2.4. Proportionalitetskravet	62
6.4.2.5. Andre krav (fuldbyrdelsens nærhed)	63
6.4.3. Kompetence og "periculum in mora"	64
6.4.4. Formregler m.v.	66
6.4.4.1. Retskendelsen og dens form	66
6.4.4.2. Tidsfrister	67
6.4.4.3. Advokatbeskikkelse	68
6.4.5. Tilfældighedsfund	69
6.4.6. Efterfølgende foranstaltninger	71
6.4.6.1. Underretning om telefonskanning	71
6.4.6.2. Opbevaring eller destruktion af materiale	73

6.5.	Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.....	75
6.6.	Bemyndigelsesbestemmelse.....	76
6.7.	Konsekvensændring af radiofrekvensloven	76
7.	Udvalgets lovudkast med bemærkninger.....	78
7.1.	Lovudkast.....	78
7.2.	Almindelige bemærkninger	80
7.3.	Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser	81
Bilag 1:	Uddrag af retsplejeloven (retsplejelovens kapitel 71 om indgreb i meddelelseshemmeligheden, observation, dataaflysning og forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation)	
Bilag 2:	Uddrag af den norske straffeprosesslov (straffeprosesslovens kapitel 16 a om avlytting og annen kontroll av kommunikasjonsanlegg (kommunikasjonskontroll) m.v.	
Bilag 3:	Uddrag af rapporten ”Afrapportering fra den tekniske arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse” (juli 2006) med bilag (Teleindustrien i Danmarks notat af 12. juni 2006).	

1. Indledning

1.1. Udvalgets hidtidige arbejde

Strafferetsplejeudvalget blev nedsat den 16. januar 1968 med den opgave at gennemgå den del af retsplejelovens regler om strafferetsplejen, der vedrører tidsrummet forud for tiltalens rejning og forberedelsen af domsforhandlingen.

I overensstemmelse med sit kommissorium har udvalget i en række betænkninger beskæftiget sig med den del af straffeprocessen, der også betegnes efterforskningsstadiet, herunder de såkaldte straffeprocessuelle tvangsmidler. Udvalgets arbejde har omfattet en gennemgang og revision af spørgsmål og emner, som allerede var reguleret i retsplejeloven, da udvalget blev nedsat. I forbindelse hermed – og i visse tilfælde efter særskilt anmodning fra Justitsministeriet – har udvalget også behandlet en række spørgsmål og emner, som ikke tidligere har været lovreguleret.

Med afgivelsen af betænkning nr. 1298/1995 om fotoforevisning, konfrontation, efterlysning og observation afsluttede Strafferetsplejeudvalget for så vidt sin opgave med gennemgang og revision af førnævnte del af retsplejelovens regler om strafferetsplejen. Udvalget har senere afgivet betænkning nr. 1358/1998 om varetægtsfængsling i isolation, betænkning nr. 1431/2003 om straffeprocessuelle tvangsindgreb over for børn under den kriminelle lavalder, betænkning nr. 1439/2004 om bortvisning af voldelige og truende personer fra hjemmet m.v., udtalelse af 16. august 2004 om udkast til forslag til lov om ændring af lov om oprettelse af et centralt dna-profilregister og retsplejeloven, betænkning nr. 1458/2005 om forbedring af voldtægtsfres retsstilling og senest betænkning nr. 1469/2006 om varetægtsfængsling i isolation efter 2000-loven.

1.2. Udvalgets nuværende arbejdsprogram

Justitsministeriet anmodede ved kommissorium af 30. april 2004 Strafferetsplejeudvalget om at foretage en gennemgang af ofres processuelle retsstilling i straffesager og overveje behovet for ændringer, herunder med hensyn til ofres muligheder for at følge behandlingen af straffesagen mod gerningsmanden. Baggrunden for anmodningen var bl.a. en række høringssvar til et notat udarbejdet af Justitsministeriet om ofres retsstilling i forbindelse med straffesager i Danmark og i de øvrige nordiske lande.

Ved samme kommissorium blev Strafferetsplejeudvalget anmodet om at foretage en generel gennemgang af retsplejelovens regler om protokollering i straffesager og på den baggrund overveje spørgsmålet om en modernisering af reglerne om protokollering i straffesager ud fra en retssikkerhedsmæssig synsvinkel samt under hensyntagen til de teknologiske muligheder.

Ved tillægskommissorium af 1. juni 2005 blev udvalget anmodet om at se nærmere på mulige tiltag, som vil kunne begrænse udstrækningen af sigtelser og varetægtsfængslinger, herunder på muligheden for at fastlægge generelle regler om den maksimale tid, en person kan være sigtet eller være varetægtsfængslet. I overvejelserne bør indgå både mulige lovgivningsmæssige og administrative/praktiske tiltag.

Ved kommissorium af 30. november 2005 blev udvalget anmodet om at overveje en anbefaling om kommunikationsskanning, som en tværministeriel arbejdsgruppe er kommet med i rapporten "Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror" fra oktober 2005, herunder hvilke betingelser der i givet fald bør gælde for en sådan adgang til for politiet at skanne indholdet af telekommunikation inden for et nærmere angivet område.

Genstanden for nærværende udtalelse er udvalgets overvejelser om den tværministerielle arbejdsgruppes anbefaling om tilvejebringelse af hjemmel til foretagelse af kommunikationsskanning.

1.3. Særligt om udvalgets arbejde med denne udtalelse

1.3.1. Udvalgets kommissorium vedrørende kommunikationsskanning

Ved kommissorium af 30. november 2005 anmodede Justitsministeriet Strafferetsplejeudvalget om at overveje den anbefaling om kommunikationsskanning, som en tværministeriel arbejdsgruppe fremkom med i rapporten "Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror" (oktober 2005). Denne rapport er omtalt nedenfor i afsnit 1.3.2., mens regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse (november 2005) er omtalt i afsnit 1.3.3.

Strafferetsplejeudvalgets kommissorium har følgende ordlyd:

"1. I august 2005 nedsatte regeringen en tværministeriel arbejdsgruppe med henblik på at foretage en samlet gennemgang af det danske samfunds beredskab og indsats mod terrorhandlinger. Formålet med gennemgangen var at afklare, hvilke yderligere initiativer der eventuelt måtte være behov for med henblik på i videst muligt omfang at modvirke terrorangreb i Danmark.

Arbejdsgruppen afsluttede sit arbejde i oktober 2005 med afgivelse af rapporten "Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror". Rapporten indeholder 49 anbefalinger til styrkelse af det danske samfunds beredskab og indsats mod terrorhandlinger.

2. Arbejdsgruppen har bl.a. behandlet spørgsmålet om politiets efterforskningsredskaber på telekommunikationsområdet, jf. rapportens kapitel 3, afsnit 4.3.2. og 4.3.3. I den forbindelse er arbejdsgruppen kommet med en række anbefalinger, som indeholder konkrete forslag til ændringer i retsplejelovens kapitel 71 om indgreb i meddelelshemmeligheden, observation og dataaflysning og i lovgivningen på telekommunikationsområdet (anbefaling nr. 26-29).

Arbejdsgruppens anbefaling nr. 29 vedrører kommunikationsscanning. Anbefalingen har følgende ordlyd:

"29. Arbejdsgruppen anbefaler, at der skabes den fornødne hjemmel i retsplejeloven til, at politiet i ganske særlige situationer må foretage scanning af indholdet af telefonsamtaler eller anden tilsvarende kommunikation inden for et nærmere angivet område."

3. Den 16. november 2005 offentliggjorde regeringen en handlingsplan for terrorbekæmpelse. Heri er nærmere redegjort for, hvordan der efter regeringens opfattelse bør arbejdes videre med en konkretisering af de anbefalinger, som den tværminterielle arbejdsgruppe er kommet med.

I handlingsplanen er det bl.a. anført, at regeringen vil arbejde videre med at konkretisere arbejdsgruppens anbefalinger nr. 26-28, 30 og 31 vedrørende forslag til ændringer i retsplejelovens kapitel 71 om indgreb i meddelelshemmeligheden, observation og dataaflysning og i lovgivningen på telekommunikationsområdet. Regeringen har i den forbindelse til hensigt at udarbejde lovforslag med dette sigte. Lovforslaget vil indgå i regeringens antiterrorpakke, der fremsættes foråret 2006.

Vedrørende anbefaling nr. 29 er det i handlingsplanen anført, at regeringen vil overveje denne anbefaling nærmere og anmode Strafferetsplejeudvalget om en udtalelse herom, hvorefter regeringen vil tage politisk stilling til anbefalingen.

4. Justitsministeriet skal på denne baggrund anmode Strafferetsplejeudvalget om nærmere at overveje arbejdsgruppens anbefaling nr. 29, herunder hvilke betingelser der i givet fald bør gælde for en sådan adgang til for politiet at scanne indholdet af telekommunikation inden for et nærmere angivet område. Udvalget anmodes samtidig om at udarbejde lovudkast.

Justitsministeriet skal anmode Strafferetsplejeudvalget om, at udvalgets udtalelse vedrørende anbefaling nr. 29 afgives snarest muligt. I den forbindelse bemærkes, at Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling parallelt med Strafferetspleje-

udvalgets overvejelser vil gennemføre et udredningsarbejde, der skal afklare de tekniske muligheder for telebranchens bistand, herunder behovet for at udvikle nye tekniske løsninger på området. Dette arbejde vil blive afsluttet inden den 1. juli 2006.”

1.3.2. Rapporten ”Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror”

En tværministeriel arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for Statsministeriet (formand), Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Politiets Efterretningstjeneste (PET) og Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) afgav i oktober 2005 rapporten ”Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror”.

Af rapporten fremgår bl.a., at arbejdsgruppen blev nedsat i lyset af hændelserne i London i juli måned 2005 med henblik på at foretage en samlet gennemgang og vurdering af det danske samfunds indsats og beredskab over for terrorhandlinger.

Til brug for arbejdsgruppens overvejelser udarbejdede Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste en vurdering af terrortruslen med fokus på Danmark. Af denne vurdering fremgår bl.a. følgende, jf. rapportens side 9ff.:

Der har siden den 11. september 2001 bestået et generelt forhøjet trusselsniveau i den vestlige verden og i forhold til vestlige interesser. Samtidig har de militære aktioner i henholdsvis Afghanistan og Irak samt en række terrorhandlinger – herunder i Tyrkiet i november 2003, Spanien i marts 2004 og London i juli 2005 – yderligere medvirket til at understrege og fastholde det forhøjede trusselsniveau. ...

Europa – truslens omfang og karakter

Tjenesterne vurderer [...], at terrortruslen mod Tyskland og Frankrig, der ikke har styrker i Irak, men som begge har styrker i Afghanistan, er højere end truslen mod Danmark, selvom de lande, der deltager i koalitionen i Irak, generelt anses for at være attraktive mål. Efterforskningen af bombningerne i Madrid i marts 2004 tyder på, at ideen til at udføre angreb i landet opstod, før Spanien sendte tropper til Irak. Ligeledes har sunniekstremister haft konkrete planer om angreb i Spanien efter, at de spanske tropper blev trukket tilbage som krævet i forbindelse med angrebene den 11. marts 2004. Der er tegn på, at angrebene i Istanbul i november 2003 havde været diskuteret gennem flere år.

Et fælles træk for sådanne angreb er formentlig, at de specifikke mål i det enkelte land først bliver udvalgt langt henne i forløbet, selvom finansiering og angrebsplanlægning har stået på gennem længere tid. Man kan tale om, at det lokale netværk finder et mål, som modsvarer netværkets aktuelle kapacitet. ...

Politimyndigheder i en række europæiske lande har gennem det seneste år arresteret store grupper af personer, der tilhører militante sunniekstremistiske netværk. Der har været tale om arrestationer af mistænkte i forbindelse med allerede udførte aktioner, optrævling af netværk, som støtter terrorplanlægning uden for Europa, bl.a. i Irak, og arrestationer af personer med planer om angreb i bl.a. Holland, Spanien, Storbritannien og Tyskland. I flere tilfælde er egentlige operationer blevet afbrudt. Det vurderes, at de arresterede udgør en lille del af det samlede, militante sunniekstremistiske miljø i Europa. Hittidige erfaringer tyder i øvrigt på, at mange af de arresterede vil blive løsladt på grund af manglende beviser.

Erfaringerne fra Holland (Hofstad-sagen, der bl.a. omfatter mordet på Van Gogh), Spanien (Madrid-bombningerne) og senest London (angrebene mod Londons transportsystem) viser, at terrorangreb kan finde sted, uden at der på forhånd foreligger indikationer af efterretningsmæssig eller anden karakter – bortset fra kendskabet til de militante sunniekstremistiske miljøer og deres generelle verdenssyn. ...

Situationen i Danmark – truslen mod Danmark og danske interesser

Udviklingen i den internationale sikkerhedspolitiske situation har stor betydning for Danmark. Danmarks militære engagement i Afghanistan og Irak har som tidligere nævnt indflydelse på risikoniveauet for terrorhandlinger rettet mod såvel danske som udenlandske mål i Danmark samt danske mål i udlandet. Eventuelle terrorhandlinger mod Danmark vil af terrorister kunne anskues som en naturlig forlængelse af deres kamp mod den internationale koalition i Irak. Dette vil dog kræve en kapacitet, som ikke hidtil har kunnet konstateres i Danmark. Der er også i danske sunniekstremistiske kredse stærkt fokus på konflikten i Irak. Dette fokus vil sandsynligvis blive yderligere forstærket, såfremt den politiske udvikling i Irak fortsat fører til voldelig modstand blandt sunnimuslimerne. Det er imidlertid svært mere præcist at bedømme, i hvor høj grad begivenhederne i Irak og andre lande, hvor muslimer er i konflikt, har betydning for radikaliseringen af personer, som er født og opvokset i Danmark.

Der findes personer og miljøer i Danmark, som har sympati for og/eller støtter grupper og organisationer, som er involveret i terrorvirksomhed. Det drejer sig ifølge PET typisk om personer fra følgende hovedkategorier. Personer, som typisk ikke er født og opvokset i Danmark, men som er kommet hertil som asylansøgere eller i forbindelse med familiesammenføring mv. De kommer typisk fra lande i Nordafrika og Mellemøsten og sympatiserer med diverse terrorbevægelser, som er involveret i konflikter i de pågældende lande. Flere af dem har tillige undervejs taget ophold i træningslejre i Afghanistan. Dertil kommer personer - nogle helt unge - af anden etnisk baggrund, som er opvokset i Vesten, og som føler vrede over behandlingen af muslimer såvel i deres hjemland som internationalt. Disse personer er ikke geografisk forankret i et konfliktområde, og andre faktorer er årsag til deres radikalisering. De kan blive tiltrukket af bestemte ideologier, miljøer, netværk eller personer med militante sunniekstremistiske holdninger. Konvertitter, som af forskellige årsager er blevet militante sunniekstremister, er en tredje kategori. Af de

omkring 5.000 danskere, som skønnes at have konverteret til islam, er kun et lille antal blevet militante sunniekstremister. De kan som tidligere nævnt ofte operere mere frit i kraft af et vestligt udseende. Endelig er der ideologerne, hvis væsentligste funktion består i at fremme de radikale budskaber. De inspirerer og motiverer andre til at blive jihadister frem for selv at deltage i terrorhandlinger.

Generelt skal det bemærkes, at repræsentanter for alle ovennævnte grupper på egen hånd i Danmark vil kunne gennemføre simple terrorhandlinger, der ikke kræver omfattende forberedelse og planlægning. Fra disse personer og miljøers side vil der tillige kunne ydes logistisk støtte til eventuelt tilrejsende terrorister eller terrorgrupper, som måtte have til hensigt at gennemføre terroraktioner på dansk grund. Det vil desuden være muligt for terrorgrupper eller enkelte terrorister at indrejse i Danmark med det formål at gennemføre terroraktioner på dansk grund uden logistisk støtte fra personer eller miljøer i Danmark. På længere sigt vil også hjemvendte militante sunniekstremister, som har kæmpet mod regerings- og koalitionsstyrkerne i Irak, formodentlig kunne udgøre en trussel i Danmark.

Også de føromtalte trusler fremsat på internettet vækker bekymring, fordi de såvel i Danmark som i udlandet medvirker til at skabe frygt og kan inspirere andre med den nødvendige kapacitet til at udføre terrorhandlinger mod Danmark. Særlig i tiden efter terrorangrebene i London har der kunne konstateres en væsentlig stigning i antallet af disse trusler, der ifølge deres indhold udløses af en række forskellige forhold, herunder såvel mere generelle forhold som forhold knyttet til private aktører. Det har endnu ikke kunne konstateres, at internettrusler mod Danmark har været fremsat af personer med kapacitet til at gennemføre terroraktioner. ...

Konklusion

Terrortrusselsniveauet i Danmark har traditionelt været vurderet som lavt. Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste vurderer imidlertid, at der i forhold til den vestlige verden for tiden er et generelt forhøjet trusselsniveau. PET vurderer samtidig, at både simple angreb og angreb af en vis kompleksitet – jf. erfaringerne fra Madrid og London – kan ske uden varsel. Danmark er i stadig flere forhold nævnt som mål, og der er en stigning i antallet af trusler. Samtidig er Danmark ligesom de andre europæiske lande karakteriseret ved, at der er et stort antal ubeskyttede mål. Angrebene i London og Madrid fandt som nævnt sted, uden at der på forhånd forelå efterretningsmæssige indikationer, og angrebene viste, at man kan have meget begrænset kapacitet og alligevel udføre angreb.”

Arbejdsgruppens rapport indeholder i alt 49 anbefalinger, som efter arbejdsgruppens opfattelse vil kunne bidrage til at styrke det danske samfunds beredskab og indsats mod terrorhandlinger. Anbefalingerne er inddelt i følgende hovedgrupper:

- Efterretningstjenesternes organisation og samarbejde (kapitel 2)
- Efterforskning af terror (kapitel 3)

- Udlændinges ophold i Danmark (kapitel 4)
- Det civile beredskab (kapitel 5)
- Dialog med de muslimske samfund (kapitel 6)
- Forskning (kapitel 7)

Om anbefalingerne knyttet til politiets efterforskningsredskaber på teleområdet (anbefaling nr. 15-31) har arbejdsgruppen helt overordnet anført følgende, jf. rapportens side 60-61:

”Arbejdsgruppen vil nedenfor komme med en række anbefalinger knyttet til efterforskningsredskaber på teleområdet. En række af disse anbefalinger er udtryk for, at der efter arbejdsgruppens opfattelse er behov for, at myndighedernes efterforskningsredskaber tilpasses den teknologiske udvikling. Der er således efter arbejdsgruppens opfattelse ikke principiel forskel på aflytning af nye kommunikationsformer via Internettet og en almindelig fastnettelefon, og det bør derfor sikres, at myndighedernes mulighed for aflytning er til stede. Andre af arbejdsgruppens anbefalinger er udtryk for nye efterforskningsredskaber, som f.eks. forslaget om, at en retskendelse om aflytning i fremtiden bør kunne rettes mod en person – uanset hvilke kommunikationsmidler der anvendes – og ikke mod det eller de enkelte kommunikationsmidler (f.eks. telefonnumre). Herom kan det dog samtidig anføres, at mængden af kommunikationsmåder, det er muligt at anvende, er steget væsentligt i de senere år, hvilket gør det mere hensigtsmæssigt, at et indgreb rettes mod personen og ikke det enkelte kommunikationsmiddel.

Arbejdsgruppen finder samtidig anledning til at understrege, at intensiteten af de foreslåede nye former for indgreb, herunder navnlig i relation til hensynet til privatlivets fred, databeskyttelse mv., i givet fald bør reflekteres i de krav til indgrebets iværksættelse, der stilles i den konkrete lovgivningsmæssige eller administrative udmøntning af anbefalingerne. Der kan f.eks. stilles krav om retskendelse og nærmere betingelser for opnåelse heraf. Der kan endvidere etableres ledsagende kontrolforanstaltninger om f.eks. logning (dvs. elektronisk registrering af de relevante sagsbehandlingsskridt), der efterfølgende kan fremlægges f.eks. i forbindelse med stikprøvekontrol og lignende.”

Rapportens afsnit om kommunikationsskanning har følgende ordlyd, jf. side 78:

”Kommunikationsskanning

Der kan forekomme situationer, hvor Politiets Efterretningstjeneste bliver bekendt med oplysninger om, at der f.eks. på et bestemt sted og inden for et nærmere angivet tidspunkt vil blive begået en terrorhandling. Hvis der ikke foreligger samtidige oplysninger om identiteten på de mulige gerningsmænd, vil terrorhandlingen ikke med sikkerhed kunne afværges ved brug af f.eks. observation af stedet.

I disse situationer vil Politiets Efterretningstjeneste kunne anmode retten om tilladelse til at indhente oplysning om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikations-apparater der inden for et nærmere angivet område sættes i forbindelse med andre telefoner eller andet kommunikationsapparater (udvidet teleoplysning), jf. retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 4.

Disse oplysninger vil imidlertid kun kunne anvendes af Politiets Efterretningstjeneste til at forhindre terrorhandlingen, hvis den eller de telefoner, der bruges til at kommunikere om terrorhandlingen, kan identificeres. Det vil som udgangspunkt kræve, at Politiets Efterretningstjeneste i forvejen er bekendt med, at en af de telefoner, der anvendes inden for det nærmere angivne område, anvendes af personer, der mistænkes for at planlægge handlinger omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13.

Der kan derfor efter arbejdsgruppens opfattelse være behov for at supplere de øvrige mulige efterforskningsskridt med en adgang til at kunne scanne også indholdet af kommunikation inden for et nærmere angivet område. Indholdet af kommunikation vil herefter kunne benyttes som et led i identifikationen af de relevante kommunikationsapparater og mistænkte personer. En sådan scanning vil – således som retsstillingen er i dag – alene kunne gennemføres i henhold til dansk rets almindelige nødretsbetragtninger, der har et yderst snævert anvendelsesområde. ...

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at de nærmere betingelser for iværksættelse af indgreb af denne karakter bør fastsættes på en måde, der modsvarer foranstaltningens indgribende karakter, jf. f.eks. de skærpede krav, der gør sig gældende i relation til rumaflytning og udvidet teleoplysning, der kun kan foretages, når mistanken vedrører en forbrydelse, som har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier, jf. retsplejelovens § 781, stk. 5.”

1.3.3. Regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse

Som opfølgning på den tværministerielle arbejdsgruppes rapport fremlagde regeringen i november 2005 en handlingsplan for terrorbekæmpelse. Af handlingsplanen fremgår bl.a. følgende, jf. handlingsplanens side 5:

”På baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger fremlægger regeringen med denne handlingsplan sine initiativer med henblik på at styrke det danske samfunds indsats og beredskab mod terror.

En række af regeringens initiativer vil kunne gennemføres administrativt, mens andre kræver ny lovgivning. Regeringen vil derfor fremlægge en række lovforslag i

foråret 2006 som led i en antiterrorlovpakke. Endelig er der visse af arbejdsgruppens forslag, som kræver yderligere overvejelser, før regeringen kan tage politisk stilling.

Som det fremgår af handlingsplanen, er det regeringens opfattelse, at der bør arbejdes videre med arbejdsgruppens anbefalinger. En betydelig del af dette arbejde vil bestå i at konkretisere anbefalingerne. Særligt for så vidt angår teleområdet er der i handlingsplanen taget højde for, at der for så vidt angår visse af anbefalingerne er behov for at iværksætte et udredningsarbejde i samarbejde med branchen med henblik på afklaring af de tekniske og økonomiske konsekvenser af de forskellige løsningsmuligheder.”

I overensstemmelse hermed er en række af den tværministerielle arbejdsgruppes anbefalinger på teleområdet efterfølgende blevet gennemført ved lovændringer i foråret 2006, jf. lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.) og lov nr. 545 af 8. juni 2006 om ændring af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, lov om radiofrekvenser og lov om radio- og teleterminaludstyr og elektromagnetiske forhold (Opfølgning på regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse).

Om arbejdsgruppens anbefaling nr. 29, der som tidligere nævnt vedrører kommunikationskanning, er i regeringens handlingsplan anført følgende, jf. side 14:

”Regeringen vil overveje denne anbefaling nærmere. Justitsministeriet vil derfor snarest anmode Strafferetsplejeudvalget om en udtalelse herom, hvorefter regeringen vil tage politisk stilling.

Videnskabsministeriet vil parallelt med Strafferetsplejeudvalgets overvejelser gennemføre et udredningsarbejde, der skal afklare de tekniske muligheder for telebranchens bistand, herunder behovet for at udvikle nye tekniske løsninger på området. Arbejdet vil blive afsluttet inden 1. juli 2006.”

Videnskabsministeriets rapport om de tekniske muligheder for telebranchens bistand er nærmere omtalt nedenfor i afsnit 2.

1.3.4. Udvalgets sammensætning

Den 15. august 2006 er statsadvokat Lars Stevnsborg udtrådt af udvalget og afløst af statsadvokat Hanne Schmidt.

Ved afgivelsen af denne udtalelse har udvalget haft følgende sammensætning:

Landsdommer Christian Bache (formand)
Politiadvokat Carsten Egeberg Christensen
Retsassessor Annette Goldschmidt
Kontorchef Ole Hasselgaard
Dommer Carsten Michelsen
Advokat Hanne Rahbæk
Politimester Ole Scharf
Statsadvokat Hanne Schmidt
Professor, dr. jur. Eva Smith
Advokat Merethe Stagetorn

Hvervet som sekretær for udvalget har under udarbejdelsen af denne udtalelse været varetaget af fuldmægtig Joachim Kromann.

Udvalget har afholdt 4 møder. Der har desuden været afholdt et møde med repræsentanter for Politiets Efterretningstjeneste.

1.4. Resumé af udvalgets forslag

I *afsnit 1* omtales udvalgets hidtidige arbejde, kommissorium og sammensætning. Endvidere er i dette afsnit omtalt den tværministerielle rapport ”Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror” (oktober 2005) og regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse (november 2005).

Afsnit 2 indeholder et resumé af en rapport om de tekniske muligheder for telebranchens bistand til foretagelse af kommunikationsskanning, herunder behovet for at udvikle nye tekniske løsninger på området. Rapporten er udarbejdet af en udredningsarbejdsgruppe nedsat af Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

I *afsnit 3* er optrykt en redegørelse om skanning af mobiltelefonsamtaler, som udvalgets sekretariat har udarbejdet i samarbejde med Politiets Efterretningstjeneste. Redegørelsen indeholder en konkretisering af den anbefaling om kommunikationsskanning, som er indeholdt i den tværministerielle arbejdsgruppes rapport fra oktober 2005.

Afsnit 4 indeholder en samlet beskrivelse af gældende ret vedrørende indgreb i meddelelseshemmeligheden, observation, dataaflysning og forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation, som reguleret af bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 71.

Afsnit 5 indeholder en beskrivelse af norsk ret vedrørende indgreb i meddelelseshemmeligheden. En adgang til at foretage kommunikationsskanning – eller ”temporær massesavlytning”, som indgrebet betegnes i Norge – blev indført i sommeren 2005.

Udtalelsens *afsnit 6* indeholder udvalgets overvejelser om ændring af retsplejeloven med henblik på at indføre lovhjemmel til foretagelse af telefonskanning, dvs. en adgang til – ved brug af særligt udstyr – at foretage en teknisk registrering af mobiltelefoner (ved IMEI- og IMSI-numre), der befinder sig i et begrænset område, samt aflytning af samtaler, der føres over disse telefoner, med henblik på identifikation af mobiltelefoner og mistænkte.

Strafferetsplejeudvalget finder, at telefonskanning udgør et *særlig* alvorligt indgreb i meddelelseshemmeligheden. Det skyldes, at indgrebet i meget vidt omfang også vil kunne omfatte kommunikation blandt personer, som ikke er – eller som ikke vil kunne – mistænkes for kriminalitet. Afvejningen af, om der bør indføres lovgivning om adgang til at foretage telefonskanning, må bl.a. af den grund efter udvalgets opfattelse anses for et i høj grad politisk spørgsmål. Udvalget har derfor ikke ment at burde tage stilling til, om der bør gennemføres en lovgivning på området. Udvalget har begrænset sig til dels at anføre nogle forhold, som bør tages i betragtning ved en videre politisk vurdering, dels at formulere regler, som kan anvendes, såfremt der er et politisk ønske om at gennemføre en lovgivning om adgang til at foretage telefonskanning.

Ét af udvalgets medlemmer (Eva Smith) har ikke deltaget i de overvejelser, der er gengivet i afsnit 6.4.-6.7., ligesom dette medlem ikke har deltaget i udarbejdelsen af det lovudkast, der er gengivet i afsnit 7. Om baggrunden herfor har medlemmet bl.a. anført, at der ikke foreligger oplysninger om behovet for et indgreb i form af kommunikationsskanning, hvorfor hun ikke finder det muligt at foretage en afvejning af på den ene side hensynet til efterforskningen og på den anden side hensynet til den enkelte borgers retssikkerhed.

Når der i nærværende afsnit, i afsnit 6.4.-6.7 og i afsnit 7 er anført ”Strafferetsplejeudvalget” og ”udvalget”, omfatter det derfor Strafferetsplejeudvalgets medlemmer *med undtagelse af* Eva Smith.

Der henvises herom i øvrigt til afsnit 6.3.

Udtalelsens afsnit 6 indeholder herefter navnlig udvalgets overvejelser om, hvilke betingelser der i givet fald bør gælde for et indgreb i form af telefonskanning. Udvalgets lovudkast og bemærkninger hertil er indeholdt i betænkningens *afsnit 7*.

Hovedpunkterne i udvalgets lovudkast er følgende:

Lovudkastet indeholder en ny bestemmelse i retsplejelovens § 791 d, hvorefter politiet efter de i §§ 791 e-791 g opstillede regler skal kunne foretage telefonskanning.

Efter udkastets § 791 d skal der ved telefonskanning forstås registrering af mobiltelefoner, der befinder sig i et begrænset område, samt aflytning af samtaler, der føres over disse telefoner, med henblik på identifikation af mistænkte.

Betingelserne for indgrebets foretagelse bygger grundlæggende på reglerne om telefonaflytning. Betingelserne er imidlertid strengere, idet telefonskanning i højere grad end en sædvanlig telefonaflytning, der kun kan foretages med hensyn til telefoner, der antages at blive anvendt til at give meddelelser til eller fra en mistænkt, vil omfatte personer uden tilknytning til den lovovertrædelse, som efterforskes.

Efter udkastets § 791 e, stk. 1, kan telefonskanning foretages, hvis (1) der er bestemte grunde til at antage, at der over mobiltelefoner i området gives meddelelse til eller fra en person, som vil kunne mistænkes, (2) indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen, (3) efterforskningen angår en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13, (4) mistanken vedrører en forbrydelse, som kan medføre fare for menneskers liv eller helbred, og (5) forbrydelsens fuldbyrdelse må anses for nært forestående. Det er efter bestemmelsens stk. 2 endvidere et krav, at indgrebet efter dets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som indgrebet rammer, ikke vil være et uforholdsmæssigt indgreb.

Udkastets § 791 e, stk. 3-5, indeholder regler om kompetencen til at træffe afgørelse om telefonskanning, retskendelsens form og indhold m.v. I den foreslåede bestemmelse § 791 e, stk. 6, er indeholdt regler om advokatbeskikkelse og destruktion af det ved indgrebet tilvejebragte materiale.

Udkastet indeholder herudover forslag til en underrettningsregel (§ 791 f) og en regel om tilfældighedsfund (§ 791 g).

København, september 2006

Christian Bache
(formand)

Carsten Egeberg Christensen

Annette Goldschmidt

Ole Hasselgaard

Carsten Michelsen

Hanne Rahbæk

Ole Scharf

Hanne Schmidt

Eva Smith

Merethe Stagetorn

Joachim Kromann

2. Resumé af rapport om de tekniske muligheder for telebranchens bistand til foretagelse af kommunikationsskanning

Som omtalt i afsnit 1.3.3., har Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling parallelt med Strafferetsplejeudvalgets overvejelser gennemført et udredningsarbejde med henblik på at afklare de tekniske muligheder for telebranchens bistand bl.a. til foretagelse af kommunikationsskanning, herunder behovet for at udvikle nye tekniske løsninger på området.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings rapport "Afrapportering fra den tekniske arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse" (juli 2006) er optrykt i uddrag som bilag 3 til denne udtalelse. Rapporten er udarbejdet af IT- og Telestyrelsen på baggrund af drøftelser i en teknisk arbejdsgruppe. I disse drøftelser har deltaget repræsentanter fra Brancheforeningen Telekommunikationsindustrien (TI), Branchefællesskabet for IT, Tele, Elektronik og Kommunikationsvirksomheder (ITEK), IT-Brancheforeningen, TeliaSonera, Sonofon, Tele2, TDC og 3, IBM, Cybercity, Politiets Efterretningstjeneste, Justitsministeriet og IT- og Telestyrelsen.

Vedrørende anbefaling nr. 29 om kommunikationsskanning har arbejdsgruppen bl.a. anført, at man har drøftet anbefalingens virkeområde i relation til aflytning inden for et nærmere angivet geografisk område af fastnettelefoner, mobiltelefoner og trådløse netværk. De tekniske muligheder er nærmere omtalt i rapportens afsnit 3.2.-3.6. (side 4-9).

Rapporten indeholder følgende konklusion vedrørende de tekniske muligheder for kommunikationsskanning, jf. afsnit 3.7. (rapportens side 9):

"På fastnetområdet fandt den tekniske arbejdsgruppe, at det ikke er teknisk realistisk at "scanne" et geografisk område. Politiet har dog allerede i dag mulighed for via on-line adgang til TDC's nummeroplysningsdatabase at finde frem til telefonnumre relateret til et geografisk afgrænset område og herefter iværksætte traditionel telefonaflytning. Telebranchens forpligtelser i relation hertil er allerede indeholdt i den nugældende telelovgivning.

På denne baggrund blev drøftelserne i arbejdsgruppen indsnævret til alene at omfatte kommunikation i et mobilnet og trådløse netværk.

For så vidt angår mobiltelefoni, er der kun begrænsede tekniske muligheder for at foretage scanning af samtaler i et geografisk område af en rimelig størrelse ved at foretage aflytning af et bestemt punkt i nettet. Arbejdsgruppen vil derfor pege på muligheden for at anvende "falske" basisstationer som et realistisk bud på den konkrete udmøntning af anbefalingen 29. Det er en løsning, som den svenske udredning på området også peger på.

Ved hot-spots går al kommunikationen gennem et access-punkt. Det er derfor teknisk muligt for en udbyder at indrette sit hot-spot således, at bruttodatastrømmen fra og til alle brugerne på hot-spottet kan blive aflyttet.”

Ved ”hot-spots” forstås netværk, der giver personer trådløs adgang til Internettet på offentlige steder, f.eks. på banegårde og i lufthavne.

3. Redegørelse om skanning af mobiltelefonsamtaler

Som et supplement til den tekniske rapport omtalt i afsnit 2 har Strafferetsplejeudvalgets sekretariat i samarbejde med Politiets Efterretningstjeneste (PET) udarbejdet følgende redegørelse om skanning af mobiltelefonsamtaler ved brug af såkaldte ”falske” basisstationer:

1. Der findes i dag mobilt teknisk udstyr (en såkaldt ”falsk” basisstation), som kan foretage skanning af mobiltelefonkommunikation inden for et nærmere afgrænset område. Ved ”skanning af mobiltelekommunikation” forstås identifikation, registrering, aflytning og optagelse af mobiltelefonkommunikation.

Ved skanningsudstyrets aktivering vil dette fungere som en almindelig basestation eller mobiltelefonmast, typisk med en rækkevidde på 150-250 meter fra sendeudstyrets placering (dvs. udstyret dækker et samlet område af 3-500 meter) afhængigt af dettes geografiske placering, bebyggelsestæthed, højdeforskelle i terræn m.v.

Skanningsudstyret identificerer og registrerer de enkelte mobiltelefoner ved disses IMEI-numre (International Mobile Equipment Identity) og IMSI-numre (International Mobile Subscriber Identity). Selve identifikationen og registreringen af de mobiltelefoner, der er sat i forbindelse med skanningsudstyret, tager ca. 1 minut fra udstyrets aktivering. I dette tidsrum kan der ikke kommunikeres til eller fra de pågældende mobiltelefoner, ligesom telefonerne ikke vil kunne sende eller modtage SMS- og MMS-beskeder m.v.

Via skanningsudstyret kan de samtaler, der føres fra mobiltelefoner inden for udstyrets rækkevidde, aflyttes og optages. Aflytning af mobiltelefonsamtaler, der føres over GSM-nettet, kan ske ved brug af skanningsudstyret, selv om mobiltelefonforbindelsen er krypteret (såkaldt ”A5/1-kryptering”), hvorimod aflytning af mobiltelefonsamtaler, der føres over UMTS-nettet, ikke kan aflyttes med det tekniske udstyr, der i dag er til rådighed.

Det er i dag ikke teknisk muligt ved brug af ovennævnte udstyr at aflytte (og optage) mere end én telefonsamtale ad gangen. Udvalget af den eller de samtaler, som aflyttes, må derfor ske på grundlag af de oplysninger, som i øvrigt foreligger i sagen. Foreligger der ingen relevante oplysninger i sagen, må samtalerne aflyttes én efter én. Den teknologiske udvikling vil givetvis medføre, at det inden for kortere tid vil blive muligt at aflytte flere samtaler på samme tid (simultanaflytning).

Det er ikke i dag teknisk muligt at målrette skanningsudstyret mod én person således, at kun denne persons mobiltelefon identificeres og aflyttes. Det er i dag heller ikke teknisk muligt at afgrænse udstyrets geografiske rækkevidde således, at udstyret kun dækker et område af en radius på f.eks. 20 eller 100 meter fra sendeudstyret.

2. Som anført i rapporten fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse, side 78, kan der forekomme situationer, hvor politiet bliver bekendt med oplysninger om, at der f.eks. på et bestemt sted og inden for et nærmere angivet tidspunkt vil blive begået en terrorhandling.

I tilfælde, hvor politiet på baggrund af de oplysninger, som man er i besiddelse af, f.eks. har bestemte grunde til at antage, at en terrorhandling vil blive begået et bestemt sted på et nærmere angivet tidspunkt ved brug af en bombe, der planlægges udløst via mobiltelefon eller andet radioudstyr, vil der i medfør af retsplejelovens § 791 c efter omstændighederne kunne iværksættes forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikationen i det pågældende område. En sådan forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikationen i et område vil være nærliggende at iværksætte i tilfælde, hvor den planlagte terroraktion i tidsmæssig henseende er ”lige op over”.

Der vil imidlertid også kunne forekomme tilfælde, hvor den planlagte terrorhandling ikke er ”lige op over” i tidsmæssig henseende. I sådanne tilfælde vil politiet iværksætte en sædvanlig efterforskning. Det vil i den forbindelse – hvis den eller de mistænkte og disses kommunikationsapparater er politiet bekendt – kunne komme på tale f.eks. at foretage observation, aflytning, indhente teleoplysninger m.v.

Er den eller de mistænkte og disses kommunikationsapparater imidlertid *ikke* politiet bekendt, vil der ikke kunne iværksættes indgreb i meddelelshemmeligheden efter de gældende regler i retsplejeloven, og det er i sådanne tilfælde, at kommunikationsskanning efter omstændighederne vil kunne være relevant at foretage.

Formålet med kommunikationsskanning er således at få identificeret den eller de mobiltelefoner, som personer med tilknytning til en planlagt terrorhandling anvender, for herigennem – eventuelt ved iværksættelse af et eller flere af de straffeprocessuelle tvangsindgreb, som retsplejeloven i dag giver mulighed for – at få identificeret de pågældende personer.

Foretagelse af kommunikationsskanning vil efter PET’s vurdering kunne være relevant ikke kun i tilfælde, hvor den planlagte terrorhandling er ”tæt på” i tidsmæssig henseende, men også i

tilfælde, hvor terrorhandlingen ifølge de foreliggende oplysninger endnu kun er på forberedelsesstadiet. I begge tilfælde vil foretagelsen af indgrebet forudsætte, at politiet er bekendt med, at en eller flere personer vil indfinde sig et bestemt sted på et bestemt tidspunkt/inden for et nærmere angivet tidsrum med henblik på at begå en terrorhandling eller forberede udførelsen heraf.

4. Gældende ret

4.1. Indledning

Som det fremgår af den tværministerielle arbejdsgruppes rapport om det danske samfunds indsats og beredskab mod terror, indeholder retsplejeloven ikke i dag en særskilt hjemmel til, at politiet kan iværksætte skanning af indholdet af den samlede telekommunikation inden for et nærmere angivet område. En sådan skanning vil derfor alene kunne gennemføres i henhold til dansk rets almindelige nødretsbetragtninger, jf. nærmere nedenfor afsnit 4.4.

I de følgende afsnit gennemgås gældende ret vedrørende politiets efterforskningsredskaber på telekommunikationsområdet. I afsnit 4.2.2. behandles politiets adgang til at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden, i afsnit 4.2.3. politiets adgang til at foretage teleobservation og i afsnit 4.2.4. politiets adgang til at forstyrre eller afbryde radio- og telekommunikation inden for et nærmere angivet område. Politiets brug af pejlingsudstyr er omtalt i afsnit 4.3., mens forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er behandlet i afsnit 4.5.

4.2. Retsplejelovens kapitel 71

4.2.1. Indledning

Reglerne om indgreb i meddelelseshemmeligheden m.v. er indeholdt i retsplejelovens kapitel 71, der blev indsat ved lov nr. 227 af 6. juni 1985 om ændring af retsplejeloven (Telefonaflytning m.v.). Lovændringen byggede på Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1023/1984 om politiets indgreb i meddelelseshemmeligheden og anvendelse af agenter.

Ved lov nr. 229 af 21. april 1999 om ændring af retsplejeloven (Beslaglæggelse, edition, foto-forevisning, konfrontation, efterlysning og observation samt prøvesagsordning for advokater m.v.) indsattes § 791 a om politiets adgang til ved hjælp af optiske instrumenter at iagttage personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted.

Bestemmelsen i § 780, stk. 1, nr. 4, om udvidet teleoplysning blev indføjet ved lov nr. 465 af 21. juni 2001 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Hæleri og anden efterfølgende medvirken samt IT-efterforskning).

Ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udleve-

ring af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme m.v.) indføjedes § 786, stk. 4-7, om opbevaring og registrering af oplysninger om teletrafik (logning). Efter den såkaldte logningsbestemmelse i retsplejelovens § 786, stk. 4, 1. pkt. påhviler det udbydere af telenet eller teletjenester at foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold. Bestemmelsen er endnu ikke trådt i kraft.

Der er senest foretaget ændringer i retsplejelovens kapitel 71 ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.), herunder ved

- indsættelse af en ny bestemmelse i retsplejelovens § 783, stk. 2, hvorefter der i rettens kendelse vedrørende telefonaflytning og teleoplysning ud over bestemte telefonnumre kan anføres den person, som indgrebet angår (dvs. den mistænkte), når efterforskningen angår en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, jf. afsnit 4.2.2.2. nedenfor,
- indsættelse af nyt stykke 5 og 6 i retsplejelovens § 791 a, hvorefter politiet fra udbydere af telenet eller teletjenester kan indhente oplysninger vedrørende lokaliseringen af en mobiltelefon, der antages at benyttes af en mistænkt (*teleobservation*), hvis indgrebet må antages at være af betydning for efterforskningen, og efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder, jf. nedenfor afsnit 4.2.3., og
- indsættelse af en ny bestemmelse i retsplejelovens § 791 c, hvorefter politiet kan forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation i et område, hvis der er afgørende grunde til det med henblik på at forebygge, at der i det pågældende område vil blive begået en lovovertrædelse, der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, og som kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier, jf. nedenfor afsnit 4.2.4.

4.2.2. Indgreb i meddelelseshemmeligheden

Det følger af retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 1-6, at politiet kan foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden ved at aflytte telefonsamtaler eller anden tilsvarende telekommunikation (*telefonaflytning*), aflytte andre samtaler eller udtalelser ved hjælp af et apparat (*anden aflytning*), indhente oplysning om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der sættes i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selv om indehaveren af dette ikke har meddelt tilladelse hertil (*teleoplysning*), indhente oplysning om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater inden for et nærmere angivet område der sættes i forbindelse med andre telefoner eller kommunikationsapparater (*udvidet teleoplysning*), tilbageholde, åbne og gøre sig bekendt med indholdet af breve, telegrammer og andre forsendelser (*brevåbning*), og standse den videre befordring af forsendelser (*brevstandsning*). I samme omfang, som politiet er berettiget til at gøre sig bekendt med indholdet af samtaler, udtalelser, forsendelser mv., som nævnt i stk. 1, kan politiet foretage optagelser eller tage kopier heraf, jf. § 780, stk. 2.

4.2.2.1. Materielle betingelser

De materielle betingelser for indgreb i meddelelseshemmeligheden findes i retsplejelovens § 781.

Efter § 781, stk. 1, må der kun foretages indgreb i meddelelseshemmeligheden, hvis (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 afgørende betydning for efterforskningen, og (3) efterforskningen angår en lovovertrædelse, der kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13 eller en overtrædelse af straffelovens § 124, stk. 2, §§ 125, 127, stk. 1, § 193, stk. 1, §§ 228, 235, 266 eller 281 eller en overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 5.

Det i retsplejelovens § 781, stk. 1, nr. 3, nævnte kriminalitetskrav fraviges dog for så vidt angår telefonaflytning og teleoplysning i sager om fredskrænkelser omfattet af straffelovens § 263, stk. 2 og 3, samt teleoplysning i sager om gentagne fredskrænkelser omfattet af straffelovens § 265 eller om overtrædelse af straffelovens §§ 279 a eller 293, stk. 1, begået ved anvendelse af en telekommunikationstjeneste, jf. § 781, stk. 2 og 3.

Efter § 781, stk. 4, fraviges det almindelige kriminalitetskrav og indikationskrav endvidere ved foretagelse af brevåbning og brevstandsning, hvor der foreligger en *særlig* bestyrket mistanke

om, at der i forsendelsen findes genstande, som bør konfiskeres, eller som ved en forbrydelse er fravendt nogen, som kan kræve dem tilbage.

Det bemærkes i denne sammenhæng i øvrigt, at der ikke i retsplejelovens § 781, stk. 1, er fastsat krav til mistankens styrke. Imidlertid følger det af forarbejderne til bestemmelsen, at mistanken skal være rimelig og konkret begrundet i de foreliggende oplysninger, jf. herved Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1023/1984, s. 97 f.

Endelig følger der af § 781, stk. 5, et skærpet kriminalitetskrav ved anden aflytning (rumaflytning) og udvidet teleoplysning. Disse indgreb i meddelelshemmeligheden kan således kun foretages, når mistanken vedrører en forbrydelse, der har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier. Til gengæld kan der foretages udvidet teleoplysning, selv om der ikke foreligger bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra en mistænt.

Kravet om, at mistanken skal vedrøre en forbrydelse, der *"har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier"* blev tilføjet under Folketingets behandling af lovforslag nr. L 164 om ændring af retsplejeloven og konkursloven (Telefonaflytning m.v., politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen, aflastningen af højesteret m.v.), som blev vedtaget som lov nr. 227 af 6. juni 1985, jf. Folketingstidende 1984-85, Tillæg B, sp. 2225-2228. Af forarbejderne fremgår følgende herom:

”Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af udvalget:

Til § 1

1) [...]

2) I den under nr. 6 foreslåede § 781 indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

”Stk. 4. Aflytning efter § 780, stk. 1, nr. 2, kan kun foretages, når mistanken vedrører en forbrydelse, som har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier.” ...

B e m æ r k n i n g e r

...

Til nr. 2 og nr. 5

Efter udvalgets opfattelse er indgreb i meddelelseshemmeligheden i form af rumaflytning betydelig alvorligere end andre indgreb i meddelelseshemmeligheden. Udvalget ønsker derfor denne form for indgreb begrænset til forbrydelser, som har medført, eller som kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier, herunder forhold omfattet af straffelovens § 191.”

Som eksempler fra trykt retspraksis på tilfælde, hvor kravet i § 781, stk. 5, er anset for opfyldt, kan bl.a. nævnes *UfR 1990.713 H* (sag om indsmugling af større mængder hash), *UfR 2003.906 V* (sag om uagtsomt manddrab på fodgænger begået af uidentificeret bilist) og *UfR 2006.318 Ø* (sag om menneskesmugling under særligt skærpende omstændigheder og omfattende dokument-falsk vedrørende pas m.v.).

Endelig følger det – i overensstemmelse med den almindelige proportionalitetsgrundsætning – af retsplejelovens § 782, stk. 1, at der ikke må foretages et indgreb i meddelelseshemmeligheden, hvis det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

4.2.2.2. Kompetence

Det følger af § 783, stk. 1, at indgreb i meddelelseshemmeligheden sker efter rettens kendelse. I kendelsen anføres de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt.

I rettens kendelse anføres endvidere de telefonnumre, lokaliteter, adressater eller forsendelser, som indgrebet angår. Kravet er begrundet i hensynet til, at den bemyndigelse, som rettens kendelse giver politiet, er præcist afgrænset.

Der er i § 783, stk. 2, 1. pkt., imidlertid gjort en undtagelse til kravet om, at der i rettens kendelse skal anføres de telefonnumre, som indgrebet angår. Efter denne bestemmelse kan der således i kendelser om telefonaflytning og teleoplysning i forbindelse med efterforskning af en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13 ud over bestemte telefonnumre anføres den person, som indgrebet angår (dvs. den mistænkte). I disse tilfælde skal politiet snarest muligt efter udløbet af det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages, jf. § 783, stk. 3, underrette retten om de telefonnumre, som indgrebet har været rettet imod, samt om de bestemte grunde, der er til at antage, at der fra de pågældende telefonnumre gives meddelelser til eller fra den mistænkte.

Som anført ovenfor i afsnit 4.2.1., blev bestemmelsen i § 783, stk. 2, indsat ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.). Om baggrunden for bestemmelsens indførelse anførte Justitsministeriet bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. L 217, punkt 4.2.2.:

”Som anført i forarbejderne til den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 783, stk. 1, 2. pkt., bygger kravet om, at kendelsen skal angive de telefonnumre, som indgrebet vedrører, på hensynet til, at den bemyndigelse, som rettens kendelse giver politiet, er præcist afgrænset. Herved undgås det, at der opstår tvivl om, hvorvidt politiet ved den efterfølgende aflytning har holdt sig inden for de grænser, som retten har fastsat.

Heroverfor står – som nærmere beskrevet ovenfor og i arbejdsgruppens rapport – at den teknologiske udvikling på området i stigende grad vanskeliggør politiets efterforskning mv., ligesom den gældende ordning efter omstændighederne kan medføre en meget væsentlig ressourcemæssig belastning af såvel politiet som domstolene. Særligt med hensyn til terrorområdet bemærkes, at det som omtalt ovenfor er Politiets Efterretningstjenestes erfaring, at de kredse, der mistænkes for forbindelse med mulig terrorvirksomhed, i væsentlig grad søger at udnytte den teknologiske udvikling inden for tele- og internetkommunikation til at undgå overvågning fra myndighedernes side. Bl.a. derfor er det som ligeledes beskrevet ovenfor i mange tilfælde nødvendigt at iværksætte aflytning uden retskendelse i medfør af retsplejelovens § 783, stk. 3, (på øjemedet).

På den baggrund er Justitsministeriet enig med arbejdsgruppen i, at der kan være anledning til – i hvert fald på terrorområdet og inden for rammerne af efterfølgende kontrol fra rettens side, jf. nærmere nedenfor – at tilpasse bestemmelsen i retsplejelovens § 783, stk. 1, 2. pkt., til den teknologiske udvikling.”

Efter § 783, stk. 3, fastsættes i rettens kendelse vedrørende indgreb i meddelelshemmeligheden endvidere det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages. Dette tidsrum skal være så kort som muligt og må ikke overstige 4 uger. Tidsrummet kan ved kendelse forlænges med højst 4 uger ad gangen.

Endelig følger det af retsplejelovens § 783, stk. 4, at politiet, hvis indgrebets øjemed ville forspildes, dersom politiet skulle afvente en forudgående retskendelse, selv kan træffe beslutning om indgrebet og først derefter – dog snarest muligt og inden 24 timer – forelægge sagen for retten, jf. § 783, stk. 4. Retten afgør herefter ved kendelse, om indgrebet kan godkendes, samt om det kan opretholdes og – i bekræftende fald – for hvilket tidsrum. Burde indgrebet efter rettens opfattelse ikke være foretaget, skal retten give meddelelse herom til Justitsministeriet.

Efter retsplejelovens § 786, stk. 1, påhviler det postvirksomheder og udbydere af telenet eller teletjenester at bistå politiet ved gennemførelse af indgreb i meddelelseshemmeligheden, herunder ved at etablere aflytning af telefonsamtaler m.v.

4.2.2.3. Advokatbeskikkelse

I medfør af retsplejelovens § 784, stk. 1, skal der beskikkes en advokat for den, indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer afgørelse efter § 783. Advokatbeskikkelse skal ske, uanset om der allerede er beskikket en forsvarer for den mistænkte person, som kan varetage dennes interesser.

Den advokat, der beskikkes efter § 784, stk. 1, skal således varetage interesserne ikke blot for den eller de mistænkte, men også for indehaverne af de telefoner eller lokaler m.v., der aflyttes, samt for de personer, der mere eller mindre tilfældigt taler i en telefon, der aflyttes, eller som på anden måde bliver berørt af indgrebet, jf. betænkning nr. 1023/1984, s. 81f.

Angår efterforskningen en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, beskikkes advokaten fra en særlig kreds af advokater, jf. retsplejelovens § 784, stk. 2. Der er i § 785 og § 787 fastsat regler om den beskikkede advokats rettigheder og pligter i forbindelse med sagens behandling.

4.2.2.4. Underretning om indgrebets foretagelse

Når et indgreb i meddelelseshemmeligheden er afsluttet, skal der i medfør af § 788, stk. 1, jf. stk. 2, gives underretning om indgrebet til henholdsvis indehaveren af den pågældende telefon (telefonaflytning og teleoplysning), den der har rådighed over det pågældende lokale (rumaflytning), og afsenderen eller modtageren af forsendelsen (brevåbning og brevstandsning). Der skal ikke gives underretning om udvidet teleoplysning, jf. § 788, stk. 5.

Den advokat, der er beskikket i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 1, skal modtage genpart af underretningen, jf. § 788, stk. 3, 3. pkt. Underretningen af den beskikkede advokat om, hvilke telefonnumre der er blevet aflyttet – og om de bestemte grunde, der er til at antage, at der fra de pågældende telefonnumre gives meddelelser til eller fra den mistænkte – skal gøre det muligt for advokaten at tage stilling til, om spørgsmålet om lovligheden af aflytningen af et telefonnummer skal indbringes for retten.

Det er den byret, som har truffet afgørelse om indgrebet, der skal foretage underretningen, jf. § 788, stk. 3, 1. pkt. Underretningen skal gives snarest muligt, hvis politiet ikke senest 14 dage efter udløbet af det tidsrum, hvor indgrebet har været tilladt, jf. § 783, stk. 2, har fremsat begæring om undladelse af eller udsættelse med underretning, jf. § 788, stk. 3, 2. pkt.

I medfør af § 788, stk. 4, 1. pkt., kan retten efter begæring fra politiet beslutte, at underretning skal undlades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum, hvis underretningen vil være til skade for efterforskningen eller til skade for efterforskningen i en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan danne grundlag for et indgreb i meddelelshemmeligheden, eller hvis hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsredskaber eller omstændighederne i øvrigt taler imod underretning. Den advokat, der er beskikket i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 1, skal have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer beslutning om undladelse af eller udsættelse med underretningen, jf. § 788, stk. 4, 2. pkt.

Undladelse eller udsættelse med underretning i tilfælde, hvor hensynet til beskyttelse af ”fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder” taler imod underretning, blev indføjet ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.).

Af lovforarbejderne hertil fremgår bl.a., at udtrykket ”fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder” har samme anvendelsesområde som den tilsvarende formulering i retsplejelovens § 729 c, stk. 1, nr. 6. Efter denne bestemmelse kan retten efter anmodning fra politiet bestemme, at reglerne om forsvarerens og sigtedes ret til aktindsigt efter §§ 729 a og 729 b fraviges, hvis det er påkrævet af hensyn til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder. Der vil f.eks. kunne være tale om tekniske oplysninger om politiets aflytningsudstyr og -metoder m.v. i tilfælde, hvor politiet har en særlig interesse i at holde oplysningerne hemmelige, og oplysningerne ikke er almindeligt kendt.

4.2.2.5. Anvendelsen af tilfældighedsfund

Bestemmelsen i retsplejelovens § 789 omhandler anvendelsen af såkaldte ”tilfældighedsfund”, dvs. anvendelsen af tilfældigt fundne oplysninger om anden kriminalitet end den, der begrundede indgrebets foretagelse.

Hvis politiet ved et indgreb i meddelelshemmeligheden får oplysning om en lovovertrædelse, der ikke har dannet og efter § 781, stk. 1, nr. 3, eller § 781, stk. 5, heller ikke kunne danne

grundlag for indgrebet, kan politiet anvende denne oplysning som led i efterforskningen af den pågældende lovovertrædelse, jf. retsplejelovens § 789, stk. 1.

Som udgangspunkt kan politiet ikke anvende ”tilfældighedsfund” som bevis i retten, jf. § 789, stk. 2. Dette udgangspunkt kan imidlertid fraviges i tilfælde, hvor retten finder, at (1) andre efterforskningsskridt ikke vil være egnede til at sikre bevis i sagen, (2) sagen angår en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, og (3) retten i øvrigt finder det ubetænkeligt, jf. § 789, stk. 2 og 3.

4.2.2.6. Tilintetgørelse af tilvejebragt materiale

Spørgsmålet om opbevaring og destruktion af det materiale, der er tilvejebragt ved et indgreb i meddelelseshemmeligheden, er reguleret i retsplejelovens § 791.

Efter § 791, stk. 1, gælder det som hovedregel, at båndoptagelser, fotokopier eller anden gengivelse af det, der ved et indgreb i meddelelseshemmeligheden er kommet til politiets kundskab, skal tilintetgøres, hvis der ikke rejses sigtelse mod nogen for den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet, eller hvis påtale senere opgives. Når tilintetgørelse har fundet sted, underretter politiet en i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 1, beskikket advokat.

Retsplejelovens § 791, stk. 2, giver dog mulighed for at undlade eller udsætte tilintetgørelse af materiale, der fortsat er af efterforskningsmæssig betydning. Afgørelse herom træffes af retten. Før retten træffer sin afgørelse, skal den i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 1, beskikkede forsvarer have lejlighed til at udtale sig, medmindre der er tale om materiale tilvejebragt som led i efterforskning af overtrædelse af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed), §§ 111-115 og 118 (dvs. de bestemmelser i straffelovens kapitel 13, for hvilke påtale sker efter justitsministerens bestemmelse, jf. straffelovens § 118 a), jf. § 791, stk. 2. Materialet fra sådanne sager er undergivet samme materielle destruktionsregel som andet materiale, men afgørelsen af, om destruktion skal finde sted, er henlagt til politiet, der i disse sager er undergivet et særligt tilsyn fra Justitsministeriets side.

4.2.3. Teleobservation

4.2.3.1. Indledning

Ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.) blev der indføjet en særskilt be-

stemmelse om *teleobservation* (dvs. under hvilke betingelser politiet kan indhente oplysninger om lokaliseringen af en tændt mobiltelefon, der antages at blive anvendt af en mistænkt) i retsplejelovens kapitel 71.

Frem til vedtagelsen af denne lovpakke indeholdt retsplejeloven ikke bestemmelser, der særligt regulerede politiets adgang til at indhente oplysninger om lokaliseringen af en tændt mobiltelefon. Den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 791 a, der blev indsat ved lov nr. 229 af 21. april 1999 om ændring af retsplejeloven (Beslaglæggelse, edition, fotoforevisning, konfrontation, efterlysning og observation samt prøvesagsordning for advokater mv.) på grundlag af Strafferetsplejeudvalgets anbefalinger i betænkning nr. 1298/1995 om fotoforevisning, konfrontation, efterlysning og observation, omhandlede alene politiets adgang til at foretage observation af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, og ved brug af optiske instrumenter, f.eks. en kikkert eller et kamera, i følgende tilfælde:

- Observation i tilfælde, hvor den person, indgrebet er rettet imod, befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, og hvor observationen foretages ved hjælp af en kikkert eller andet apparat, jf. retsplejelovens § 791 a, stk. 1. Denne type observation kan foretages, hvis indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen, og hvis efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængselsstraf.
- Observation rettet mod en person, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, som foretages ved hjælp af et fjernbetjent eller automatisk virkende tv-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat, jf. retsplejelovens § 791 a, stk. 2. Det er en betingelse for indgrebets foretagelse, at det er af væsentlig betydning for efterforskningen, og at efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover.
- Observation af personer, der befinder sig i en bolig eller andre husrum, ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende tv-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat eller ved hjælp apparat, der anvendes i boligen eller husrummet, jf. retsplejelovens § 791 a, stk. 3. Denne form for observation forudsætter, at 1) der er bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen kan opnås ved indgrebet, 2) indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen, 3) efterforskningen angår en lovovertrædelse, der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller vedrører en overtrædelse af visse nærmere opregnede bestemmelser, herunder bl.a. bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13, og 4) efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, som

har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier.

Teleobservation, der foretages i forbindelse med skygning af en mistænkt, er i praksis blevet anset som et indgreb, der er omfattet af eller må sidestilles med observation i medfør af retsplejelovens § 791 a, stk. 2, jf. herved *UfR 2003.137 H*. I denne sag ønskede politiet at iværksætte skygning af en person, der var mistænkt for tyverier. I den forbindelse ønskede politiet at indhente oplysninger fra teleselskaberne om, på hvilke master den mistænkte mobiltelefoner opdateredes, og om retning og afstand fra masten således, at man havde mulighed for at lokalisere den pågældende igen, hvis han skulle slippe væk.

Byretten fandt, at indhentelse af de ønskede oplysninger var omfattet af retsplejelovens § 791 a, stk. 3, og at der i det konkrete tilfælde ikke var grundlag for at imødekomme politiets begæring. Landsretten fandt derimod, at politiet uden retskendelse efter retsplejelovens kapitel 71 kunne indhente de nævnte oplysninger.

Højesteret udtalte, at de ønskede oplysninger indeholdt oplysninger om brug af telenet eller teletjenester, som var omfattet af telekonkurrencelovens § 13, stk. 3, og at videregivelse til politiet ikke uden videre kunne anses for berettiget. Videregivelse kunne imidlertid ske, hvis videregivelse af positionsoplysninger kunne anses for hjemlet i retsplejelovens regler om straffeprocessuelle tvangsindgreb, eller videregivelse af positionsoplysninger måtte sidestilles med et sådant indgreb. Oplysningerne skulle anvendes i tilknytning til politiets skygning af den mistænkte. Højesteret fandt, at indgrebet derfor kunne sidestilles med observation, jf. retsplejelovens § 791 a. Da oplysningerne ikke kunne stedfæste en persons færden så præcist, at den kunne lokaliseres til en bolig eller andre husrum, fandt Højesteret, at indgrebet var omfattet af retsplejelovens § 791 a, stk. 2, og ikke stk. 3. Såfremt denne bestemmelses betingelser var opfyldt, kunne det derfor ved kendelse bestemmes, at det var berettiget at videregive de nævnte oplysninger.

Om baggrunden for at foreslå en specifik bestemmelse i retsplejeloven om teleobservation, jf. retsplejelovens § 791 a, stk. 5 og 6, anførte Justitsministeriet bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. L 217 (vedtaget som lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.), punkt 5.2. og 5.3.:

”I rapporten fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse er spørgsmålet om observation ved brug af masteoplysninger behandlet i anbefaling nr. 30.

I rapporten er det i den forbindelse anført, at den nuværende teknik inden for mobiltelefoni giver mulighed for, at man via mastepositioner kan stedfæste, hvor en tændt mobiltelefon befinder sig, uanset om mobiltelefonen faktisk benyttes til kommunikation. Arbejdsgruppen anbefaler, at udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester på baggrund af en observationskendelse forpligtes til fremadrettet (løbende) at udlevere oplysninger til politiet om, hvilke mobiltelefonmaster en tændt mobiltelefon er i forbindelse med. ...

Retsplejeloven indeholder som nævnt ikke i dag bestemmelser, der særligt regulerer politiets adgang til at indhente oplysninger om lokaliseringen af en tændt mobiltelefon.

Observation af mistænkte udgør et vigtigt redskab i politiets efterforskning af straffbare forhold. Justitsministeriet finder det – ligesom arbejdsgruppen – i den forbindelse væsentligt, at politiet har adgang til fra udbydere af telenet eller teletjenester at indhente lokaliseringsdata vedrørende en mobiltelefon, der antages at blive anvendt af en mistænkt (teleobservation). Ved teleobservation forstås således indhentelse af oplysninger, der gør det muligt løbende at stedfæste den pågældende mobiltelefon, når mobiltelefonen er tændt. Det vil navnlig dreje sig om oplysninger om, hvilke mobiltelefonmaster den pågældende mobiltelefon er i forbindelse med ved opdateringer, hvilken celle der er anvendt ved opdateringen, samt i hvilken afstand fra masten mobiltelefonen befinder sig ved opdateringen.

Anvendelsesområdet for et traditionelt efterforskningsmiddel som observation kan på denne måde siges at blive udvidet med den teknologiske udvikling inden for telekommunikation og de tekniske muligheder, der er med den nuværende mobiltelefoni. Dette kan både være tilfældet, hvor teleobservation sker i tilknytning til politiets brug af andre efterforskningsmidler, og i tilfælde, hvor teleobservation som et isoleret indgreb kan være af væsentlig betydning for efterforskningen.

På den baggrund kan Justitsministeriet tilslutte sig arbejdsgruppens anbefaling om, at udbydere af telenet eller teletjenester på baggrund af en observationskendelse bør være forpligtet til fremadrettet (løbende) at udlevere oplysninger til politiet om, hvilke mobiltelefonmaster en tændt mobiltelefon er i forbindelse med.

Teleobservation, der foretages i forbindelse med skygning af en mistænkt, anses i praksis for et indgreb, der er omfattet af eller må sidestilles med observation i medfør af retsplejelovens § 791 a, stk. 2, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 2003, side 137 H. Med Højesterets kendelse, der er omtalt ovenfor, er der imidlertid ikke taget udtrykkelig stilling til tilfælde, hvor politiets indhentelse af lokaliseringsdata vedrørende en mistænks mobiltelefon *ikke* sker i forbindelse med en samtidig skygning af den pågældende.

Det kan efter Justitsministeriets opfattelse give anledning til en vis tvivl, om der i et sådant tilfælde er tale om et straffeprocessuelt tvangsindgreb, der er omfattet af eller må sidestilles med observation efter retsplejelovens § 791 a. Teleobservation kan i sådanne tilfælde siges at have visse lighedspunkter med politiets brug af pejlingsudstyr. Begge tilfælde er således karakteriseret ved, at politiet foretager ”skygning ved brug af tekniske hjælpemidler” under omstændigheder, hvor der ikke sker en egentlig iagttagelse af den mistænkte, og hvor der heller ikke foretages aflytning af indholdet af kommunikation. Som nævnt ovenfor under pkt. 4.1.2. er det i praksis antaget, at pejling ikke udgør et straffeprocessuelt indgreb, medmindre brug af pejlingsudstyret kræver politiets indtrængen i den mistænkte bil.

Politiets behov for i efterforskningsmæssigt øjemed at indhente oplysninger om, fra hvilke master en mobiltelefon opdateres, og dermed hvor den pågældende mobiltelefon befinder sig, kan være til stede i situationer, hvor der – som det var tilfældet i ovennævnte højesteretskendelse – tillige foretages skygning af den pågældende. Politiet kan imidlertid også tænkes at have et sådant behov i situationer, hvor der ikke er iværksat en sådan skygning. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis politiets efterforskning alene nødvendiggør et overblik over den pågældendes færden, mens egentlig iagttagelse af den pågældende og dennes aktiviteter ikke er nødvendig eller ville være uforholdsmæssig ressourcekrævende. Det kan endvidere forekomme tilfælde, hvor den mistænkte er så ”sikkerhedsbevidst”, at det i praksis er vanskeligt eller umuligt at gennemføre en ”manuel” skygning af den pågældende.

I lyset af Højesterets kendelse og med henblik på at undgå tvivl om, under hvilke omstændigheder politiet kan foretage teleobservation, har Justitsministeriet fundet det rigtigst at indsætte en særskilt bestemmelse herom i retsplejeloven. Selv om teleobservation efter praksis i visse tilfælde kan sidestilles med observation i medfør af retsplejelovens § 791 a, finder Justitsministeriet det således mest hensigtsmæssigt at indsætte en særskilt bestemmelse i retsplejeloven om dette indgreb. Hermed sikres det, at politiet under nærmere angivne betingelser kan foretage teleobservation, uanset om dette sker i tilknytning til andre efterforskningsmidler, f.eks. ”manuel” skygning.

Politiets indhentelse af oplysninger om lokaliseringen af en mobiltelefon, der antages at benyttes af en mistænkt, vil således fremover alene være reguleret af den foreslåede nye bestemmelse om teleobservation i retsplejelovens § 791 a, stk. 5, jf. lovforslaget § 1, nr. 6. ...”

4.2.3.2. Materielle betingelser

De materielle betingelser for foretagelse af teleobservation er indeholdt i retsplejelovens § 791 a, stk. 5.

Efter denne bestemmelse kan politiet fra udbydere af telenet eller teletjenester indhente oplysninger vedrørende lokaliseringen af en mobiltelefon, der antages at benyttes af en mistænkt, hvis 1) indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen, og 2) efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Endvidere gælder i medfør af retsplejelovens § 791 a, stk. 7 – som det er tilfældet for de øvrige former for observation omfattet af retsplejelovens § 791 a, stk. 1-3, jf. ovenfor afsnit 4.2.3.1. – et proportionalitetskrav, hvorefter observation ikke må foretages, hvis det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de ramte personer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Betingelserne for at anvende teleobservation svarer således til betingelserne for at anvende den form for observation, som er reguleret i § 791 a, stk. 2, dvs. de tilfælde, hvor observationen er rettet mod en person, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted ved anvendelse af fjernbetjent eller automatisk virkende kamera eller lignende. Der er i forarbejderne anført bl.a. følgende om begrundelsen herfor:

”Det skal understreges, at teleobservation giver politiet mulighed for under visse betingelser at indhente oplysninger fra udbydere af telenet eller teletjenester om, hvilke mobiltelefonmaster en mistænks mobiltelefon løbende er i kontakt med. Det er således alene disse lokaliseringsdata, der er omfattet af indgrebet. Teleobservation giver derimod ikke politiet mulighed for at gøre sig bekendt med indholdet af samtaler, der føres fra den pågældende mobiltelefon eller med indholdet af SMS-beskeder mv., der sendes eller modtages via mobiltelefonen.

Som anført ovenfor er teleobservation i praksis i visse tilfælde blevet sidestillet med observation i medfør af retsplejelovens § 791 a, stk. 2. Ved fastlæggelse af betingelserne for at anvende teleobservation er det derfor efter Justitsministeriets opfattelse nærliggende at tage udgangspunkt i den regulering, herunder de betingelser og formelle krav for iværksættelse af indgrebet, der gælder med hensyn til observation efter retsplejelovens § 791 a.

Selv om der kan siges at være lighedspunkter mellem de to indgreb, er der imidlertid også væsentlige forskelle, navnlig derved at der ved teleobservation ikke sondres mellem, om den pågældende mobiltelefon befinder sig på frit eller ikke frit tilgængeligt område, herunder i hus eller husrum, og derved, at de anvendte tekniske hjælpemidler ved teleobservation ikke varierer. Hertil kommer, at der ved teleobservation ikke foretages en egentlig iagttagelse af den mistænkte, hvorfor dette må anses som et indgreb af betydelig mindre intensitet end i hvert fald visse former for observation efter retsplejelovens § 791 a. Teleobservation har navnlig en ganske anden karakter end observation efter § 791 a, stk. 3, der bl.a. regulerer den situation, hvor observation er rettet mod en person, der befinder sig i sin bolig, og

foretages ved anvendelse af et automatisk virkende kamera, der er placeret i boligen.”

4.2.3.3. Formelle betingelser

Afgørelsen om at iværksætte teleobservation træffes af retten ved kendelse, jf. § 791 a, stk. 8, hvorefter retsplejelovens § 783 finder tilsvarende anvendelse. Dette indebærer bl.a., at der i kendelsen skal anføres bl.a. det telefonnummer, indgrebet angår, og det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages m.v. I tilfælde, hvor kendelsen indhentes med henblik på efterforskning af en overtrædelse omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, vil der imidlertid i kraft af bestemmelsen i retsplejelovens § 783, stk. 2, ud over bestemte telefonnumre kunne anføres den person, som indgrebet angår.

Hvis øjemedet ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes, kan politiet foretage teleobservation uden at afvente en retskendelse. Med hensyn til betingelserne for og fremgangsmåden ved iværksættelse af indgreb, der foretages efter politiets beslutning, finder bestemmelsen i § 783, stk. 3, vedrørende indgreb i meddelelshemmeligheden på øjemedet tilsvarende anvendelse, jf. § 791 a, stk. 8.

Reglerne om advokatbeskikkelse, underretning og tilintetgørelse, jf. retsplejelovens §§ 784 og 785, § 788, stk. 2, nr. 1, § 788, stk. 3 og 4, samt § 791 (omtalt ovenfor afsnit 4.2.2.3., 4.2.2.4. og 4.2.2.6.) finder tilsvarende anvendelse på teleobservation, jf. § 791 a, stk. 8.

Efter retsplejelovens § 791 a, stk. 6, påhviler det udbydere af telenet eller teletjenester at bistå politiet ved gennemførelse af teleobservation. Forpligtelsen svarer til den, der påhviler bl.a. udbydere af telenet eller teletjenester til at bistå politiet ved gennemførelse af indgreb i meddelelshemmeligheden, herunder ved at etablere telefonaflytning og ved at udlevere oplysninger som omtalt i § 780, stk. 1, nr. 2 og 4, om teleoplysning og udvidet teleoplysning, jf. retsplejelovens § 786, stk. 1.

4.2.4. Forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation

4.2.4.1. Indledning

Ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.) blev der indføjet en ny bestem-

melse i retsplejelovens § 791 c om forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation.

Frem til vedtagelsen heraf samt lov nr. 545 af 8. juni 2006 om ændring af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, lov om radiofrekvenser og lov om radio- og teleterminaludstyr og elektromagnetiske forhold (Opfølgning på regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse) var der ikke lovhjemmel til anvendelse af radio- eller teleterminaludstyr m.v. med henblik på at forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation. Dette gjaldt også for politiets brug af sådanne apparater, om end politiets forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation dog efter omstændighederne kunne foretages på grundlag af almindelige nødretlige betragtninger.

Om baggrunden for at indføre en adgang til for politiet – under visse nærmere opregnede betingelser – at forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation, anførte Justitsministeriet bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. L 217 (vedtaget som lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.)), punkt 6.2. og 6.3.:

”Den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse har i sin rapport anbefalet, at der skabes den fornødne hjemmel til, at politiet i særlige situationer kan bruge udstyr, der kan forstyrre eller afbryde radio- og telekommunikation mv. (anbefaling nr. 31). ...

Om baggrunden for denne anbefaling fremgår af rapporten bl.a., at Politiets Efterretningstjeneste over for arbejdsgruppen har oplyst, at der med henblik på at forhindre et terroranslag vil kunne være behov for at bruge udstyr, der kan forstyrre eller afbryde radio- og telekommunikation mv. i et givent område. ...

Justitsministeriet finder, at forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation i særlige situationer vil kunne være af afgørende betydning for politiet til at forhindre alvorlig kriminalitet, herunder eventuelle terrorhandlinger.

Det kan f.eks. være i et tilfælde, hvor Politiets Efterretningstjeneste har konkrete oplysninger om, at der vil blive begået en terrorhandling et bestemt sted med brug af bomber, der planlægges udløst via mobiltelefoner eller andet radioudstyr, og der derfor er afgørende grunde til at forstyrre eller afbryde telekommunikationen i det pågældende område med henblik på at forebygge et sådant terrorangreb. ...

Formålet med et sådant indgreb vil selvsagt være at forhindre, at de personer, som er involveret i et muligt terrorangreb mv., kan anvende radio- eller telekommunikation, jf. ovenfor. Samtidig er det – eftersom en forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation i sagens natur ikke kan begrænses til at vedrøre

netop disse personer – en uundgåelig konsekvens af indgrebet, at en større personkreds i det pågældende område og det pågældende tidsrum vil blive afskåret fra f.eks. at anvende mobiltelefoni. I lyset af den betydning, som bl.a. sådanne kommunikationsmidler i dag har for den almindelige befolkning, kan der således siges at være tale om et indgreb af ikke ubetydelig praktisk og principiel rækkevidde.

Det anførte taler for, at der bør opstilles forholdsvis strenge betingelser for at iværksætte det pågældende indgreb. Det anførte taler endvidere for, at indgrebet kun bør kunne foretages under iagttagelse af almindelige principper om proportionalitet og under retlig kontrol.”

4.2.4.2. Materielle betingelser

Politiet kan i medfør af retsplejelovens § 791 c, stk. 1, forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation i et område, hvis der er afgørende grunde til det med henblik på at forebygge, at der i det pågældende område vil blive begået en lovovertrædelse, der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, og som kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier. Indgrebet må dog ikke foretages, hvis det efter dets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de ramte personer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb, jf. § 791 c, stk. 2.

Bestemmelsen tager navnlig sigte på forebyggelse af terrorhandlinger, men bestemmelsen er ikke begrænset til at angå terror. Når betingelserne for at iværksætte indgrebet i øvrigt er opfyldt, kan politiet således forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation med henblik på at forebygge anden alvorlig kriminalitet, der kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, f.eks. retsstridige forstyrrelser i driften af almindelige samfærdselsmidler m.v. eller gidsels- og kidnapningssituationer.

Udtrykket ”afgørende grunde” kan f.eks. foreligge i tilfælde, hvor politiet er bekendt med konkrete oplysninger om, at et terrorangreb kan være nært forestående i et bestemt område. Bestemmelsen kan efter forarbejderne imidlertid også i helt særlige tilfælde anvendes, hvor der ikke foreligger sådanne konkrete oplysninger, men hvor der er tale om en begivenhed, som efter en generel vurdering kan indebære en markant øget risiko for f.eks. terrorangreb. Der kan bl.a. være tale om besøg af særligt udsatte udenlandske statsoverhoveder mv., som f.eks. skal optræde offentligt i forbindelse med taler til offentligheden, og hvor politiet finder, at den fornødne beskyttelse alene kan etableres ved midlertidigt at afbryde radio- eller telekommunikationen i et område.

4.2.4.3. Formelle betingelser

Afgørelsen om at iværksætte forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation træffes af retten ved kendelse, jf. § 791 c, stk. 3.

I kendelsen anføres det område, som indgrebet angår, og de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt. Den nærmere afgrænsning af området beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, og området for den konkrete forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation må fastlægges på baggrund af de forhold, som begrundet vurderingen af, at der f.eks. er en markant øget risiko for et terrorangreb i det pågældende område. I forarbejderne er det imidlertid forudsat, at udstrækningen af det pågældende område – i overensstemmelse med almindelige principper om proportionalitet – skal være så begrænset som muligt. I forarbejderne er det endvidere anført, at udstrækningen af det pågældende område også konkret må ses i lyset af de tekniske forhold, herunder frekvens, sendeeffekt og antenneforhold, samt at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke er grundlag for at forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation ud over et område med en radius af nogle hundrede meter, medmindre helt særlige omstændigheder gør sig gældende.

I kendelsen anføres endvidere, inden for hvilket tidsrum indgrebet kan foretages. Retsplejelovens § 791 c indeholder ikke en absolut grænse for, hvor lang tid en forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation kan foretages, men tidsrummet skal – i overensstemmelse med almindelige principper om proportionalitet – være så kort som muligt. Det følger af forarbejderne, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke er grundlag for at fastsætte et længere tidsrum end nogle timer, medmindre helt særlige forhold gør sig gældende.

Hvis øjemedet ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes, kan politiet forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation uden at afvente en retskendelse, jf. § 791 c, stk. 4. I så fald skal politiet snarest muligt og senest inden 24 timer fra indgrebets iværksættelse forelægge sagen for retten, der ved kendelse afgør, om indgrebet kan godkendes, samt om det kan oprettholdes, og i givet fald for hvilket tidsrum, jf. retsplejelovens § 791 c, stk. 4.

Reglerne om advokatbeskikkelse, jf. retsplejelovens §§ 784 og 785 (omtalt ovenfor afsnit 4.2.2.3.), finder tilsvarende anvendelse, jf. § 791 c, stk. 5. Der beskikkes en advokat for den samlede gruppe af personer, der omfattes af indgrebet, og den beskikkede advokat skal have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer sin afgørelse.

Der skal ikke gives underretning om forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation til den personkreds, der bliver omfattet af indgrebet. Dette skyldes, at det i tilfælde af afbrydelse eller forstyrrelse af radio- eller telekommunikation ikke vil være muligt at identificere, hvilke personer der har været berørt heraf.

4.3. Politiets brug af pejlingsudstyr

I forbindelse med det lovforslag, der dannede grundlag for indsættelse af bestemmelsen om observation i retsplejelovens § 791 a, jf. afsnit 4.2.3.1. ovenfor, overvejede Justitsministeriet bl.a., om andre efterforskningsmetoder, herunder pejling, burde reguleres ved lov.

Ved pejling forstås, at politiet monterer pejleudstyr på en genstand, f.eks. en bil, der tilhører en mistænkt, med henblik på at kunne følge genstandens bevægelser på afstand. Justitsministeriet bemærkede i den forbindelse, at pejling ud fra en umiddelbar betragtning har visse lighederpunkter med observation og aflytning, idet politiet ved hjælp af teknisk udstyr herved får en viden, der normalt forudsætter, at politiet er fysisk til stede. Ministeriet fremhævede herefter, at pejling imidlertid ikke giver mulighed for at optage billeder eller aflytte samtaler, og at pejling derfor nærmest har karakter af en ”skygning” under anvendelse af tekniske hjælpemidler. Indgrebet blev derfor ikke anset for at være af så væsentlig og indgribende karakter, at det burde sidestilles med andre efterforskningsmidler, der er reguleret i retsplejeloven, og Justitsministeriet fandt således ikke anledning til at foreslå en lovregulering af politiets brug af pejling. Der henvises til Folketingstidende 1998-99, tillæg A, side 840.

I forarbejderne til retsplejelovens § 791 a er i samme forbindelse henvist til en kendelse fra Vestre Landsret, der omhandler spørgsmålet om politiets brug af pejling. I afgørelsen, der er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, side 1496, fandt landsretten, at der i det konkrete tilfælde, hvor det anvendte elektroniske sporingsudstyr var anbragt *uden på* den mistænkte bil, ikke var tale om et straffeprocessuelt tvangsindgreb, men derimod om skygning under anvendelse af tekniske hjælpemidler. Tilsvarende er også efterfølgende lagt til grund i retspraksis, jf. *UfR 2003.1599 V*.

Højesteret fastslog i en afgørelse gengivet i *UfR 2000.2476 H*, at der i en situation, hvor politiet ønskede at installere pejlingsudstyr *inde i* en mistænkte bil, var tale om pejling ved anvendelse af udstyr, hvis installation indebar et straffeprocessuelt indgreb, og at indgrebet derfor måtte anses for omfattet af eller sidestillet med observationsbegrebet i retsplejelovens § 791 a. Højesteret fandt herefter, at indgrebet var omfattet af retsplejelovens § 791 a, stk. 2.

4.4. Skanning af mobiltelefonsamtaler

Hverken retsplejeloven eller lovgivningen i øvrigt indeholder i dag hjemmel til at foretage skanning af mobiltelefonsamtaler som omtalt i afsnit 3. En sådan skanning vil derfor alene kunne gennemføres på grundlag af almindelige nødretlige betragtninger.

Ved vurderingen af, om betingelserne for anvendelse af nødret er opfyldt, kan der tages udgangspunkt i straffelovens § 14, hvorefter en handling, der ellers ville være strafbar, ikke straffes, når den var nødvendig til afværgelse af truende skade på person eller gods, og lovovertrædelsen må anses for at være af forholdsvis underordnet betydning.

Afgørelsen af, om en handling, der ellers ville være strafbar, er straffri efter straffelovens § 14, beror således på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Det vil sige, at der i bestemmelsen ligger en forudsætning om, at den handlende skal afveje den truende skade mod den skade, der vil blive forårsaget af den pågældendes eventuelle indgreb i hændelsesforløbet, herunder den overtrådte retsregel eller det opofrede godes betydning for samfundet og retsordenen i det hele.

4.5. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

De ovenfor i afsnit 4.2.-4.4. gennemgåede regler om politiets efterforskningsredskaber på telekommunikationsområdet suppleres af de forpligtelser, som følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). EMRK blev inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992.

Det følger af EMRK's artikel 8, stk. 1, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder, jf. bestemmelsens stk. 2.

I tilfælde, hvor en medlemsstats lovgivning hjemler myndighederne helt eller delvis skønsmæssige beføjelser, foretager Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol som udgangspunkt ikke en abstrakt prøvelse af, om lovgivningen er i overensstemmelse med konventionen. Det afgørende er, hvorledes beføjelserne anvendes i praksis.

5. Norske regler om aflytning, kommunikationsskanning ("temporær masseaflytning") m.v.

5.1. Straffeprocesslovens kapitel 16 a

De norske regler om telefonaflytning m.v. er indeholdt i straffeprocesslovens kapitel 16 a (§§ 216 a-216 k), der er optaget som bilag 2 til denne udtalelse. Vedrørende de særlige regler om kommunikationsskanning ("temporær masseaflytning") henvises særskilt til afsnit 5.2. nedenfor.

Efter straffeprocesslovens § 216 a, 1. led, kan retten ved kendelse tillade, at politiet foretager kommunikationsaflytning i tilfælde, hvor en person med rimelig grund ("med skjellig grunn") er mistænkt for en handling eller forsøg på en handling, som efter loven kan straffes med fængsel i 10 år eller derover, eller hvor der er tale om en række nærmere opregnede straffelovsovertrædelser (bl.a. en række bestemmelser i straffelovens kapitel 8 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed, kapitel 9 om forbrydelser mod Norges statsforfatning og statsoverhoved, narkotikakriminalitet, hæleri med hensyn til narkotikakriminalitet m.v.).

Begrebet "kommunikationsaflytning" er nærmere defineret i straffeprocesslovens § 216 a, 3. led. Kommunikationsaflytning kan herefter bestå dels i aflytning af samtaler eller anden kommunikation til og fra bestemte telefoner, computere eller andre elektroniske kommunikationsanlæg, som den mistænkte besidder eller kan antages at ville benytte, dels i identifikation af kommunikationsanlæg ved hjælp af teknisk udstyr ved aflytning af samtaler eller anden kommunikation, jf. § 216 b, andet led, litra c.

Det følger af straffeprocesslovens § 216 a, 4. led, at rettens tilladelse kan gives uden hensyn til, hvem der ejer eller udbyder det (tele-)net eller den tjeneste, som bruges ved samtalen eller kommunikationen, samt at politiet kan pålægge ejeren eller udbyderen af det pågældende net eller den pågældende tjeneste at yde den bistand, som er nødvendig ved aflytningens gennemførelse.

Efter straffeprocesslovens § 216 b, 1. led, kan retten ved kendelse endvidere tillade, at politiet foretager anden kontrol af kommunikationsanlæg, hvis en person med rimelig grund ("med skjellig grunn") er mistænkt for en handling eller forsøg på en handling, som efter loven kan straffes med fængsel i 5 år eller derover, eller hvor der er tale om en række nærmere opregnede straffelovsovertrædelser (bl.a. bestemmelser i straffelovens kapitel 8 om forbrydelser mod

statens selvstændighed og sikkerhed, datakriminalitet, narkotikakriminalitet, børnepornografi m.v.).

Den kontrol, der efter § 216 b, 1. led, kan ske, fremgår af § 216 b, 2. led. Kontrollen kan f.eks. bestå i at indstille eller afbryde overføring af samtaler eller anden kommunikation til eller fra bestemte telefoner, computere m.v., som den mistænkte besidder eller må antages at ville bruge, ligesom kontrollen kan bestå i at lukke det pågældende anlæg (telefon, computer m.v.), jf. § 216 b, 2. led, litra a og b. Efter straffeprocesslovens § 216 b, 2. led, litra c, kan kommunikationskontrol endvidere bestå i identifikation af telefoner, computeranlæg m.v., jf. afsnit 5.2. nedenfor.

Straffeprocesslovens § 216 c, indeholder en række yderligere betingelser for iværksættelse af aflytning og anden kontrol af kommunikationsanlæg. Således følger det af § 216 c, 1. led, at en tilladelse til kommunikationskontrol kun kan gives, hvis det må antages, at aflytningen eller kontrollen vil være af væsentlig betydning for sagens opklaring, og at opklaringen ellers vil blive vanskeliggjort i væsentlig grad. I tilfælde, hvor den telefon, computer m.v., som den mistænkte antages at ville bruge, er tilgængelig for et større antal personer, kan tilladelse endvidere kun gives, når der foreligger særlige grunde, jf. § 216 c, 2. led, 1. pkt. Det samme gælder kontrol af telefoner, computere m.v., som tilhører en advokat, læge, præst eller andre, som erfaringsmæssigt fører strengt fortrolige telefonsamtaler, jf. § 216 c, 2. led, 2. pkt.

Desuden følger det af den generelle proportionalitetsregel i straffeprocesslovens § 170 a, at et tvangsmiddel kun kan iværksættes, når der er tilstrækkelig grund dertil, og det efter sagens art og forholdene i øvrigt ikke er et uforholdsmæssigt indgreb.

Straffeprocesslovens § 216 d indeholder en snæver adgang til for politiet at iværksætte indgrebet på øjemedet (dvs. iværksættelse af indgrebet i tilfælde, hvor indgrebets øjemed ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes). Således kan en afgørelse fra påtalemyndigheden om indgrebets iværksættelse træde i stedet for rettens kendelse, dog således, at påtalemyndighedens afgørelse snarest muligt og senest inden 24 timer efter indgrebets iværksættelse forelægges for retten til godkendelse, jf. § 216 d, 1. led, 1. pkt.

Straffeprocesslovens § 216 f indeholder regler om indgrebets tidsmæssige udstrækning. Efter denne bestemmelse skal en tilladelse til foretagelse af aflytning og anden kommunikationskontrol, jf. §§ 216 a og 216 b, gives for et bestemt tidsrum, der ikke kan overstige 4 uger ad gangen. Vedrører sagen en overtrædelse af straffelovens kapitel 8 eller 9 (forbrydelser mod staten, statsforfatningen m.v.) kan tilladelsen dog gives for et tidsrum på op til 8 uger, hvis efter-

forskningens karakter eller andre omstændigheder gør, at en fornyet prøvelse efter 4 uger er uden betydning.

Straffeprocesslovens § 216 j indeholder regler om underretning af den, indgrebet har været rettet mod. Efter § 216 j, 1. led, skal enhver på begæring underrettes om, hvorvidt den pågældende har været undergivet kommunikationskontrol efter reglerne i lovens kapitel 16 a, medmindre sagen vedrører en overtrædelse af straffelovens kapitel 8 eller 9 (forbrydelser mod staten, statsforfatningen m.v.). Den i 1. led omhandlede underretning kan tidligst gives 1 år efter indgrebets afslutning.

Det følger af straffeprocesslovens § 216 g, at det påhviler påtalemyndigheden at sikre, at optagelser og notater gjort i forbindelse med de i §§ 216 a og b nævnte indgreb snarest muligt tilintetgøres.

Kontrol med politiets og påtalemyndighedens behandling af sager efter kapitel 16 a udøves af et kontroludvalg, der består af tre medlemmer, jf. straffeprocesslovens § 216 h, 1. led. Formanden for kontroludvalget skal opfylde betingelserne for at blive højesteretsdommer. Efter § 216 h, 3. led, skal politiet og påtalemyndigheden give udvalget de oplysninger, dokumenter, lydoptagelser m.v., som udvalget anser for nødvendige med henblik på varetagelsen af sin kontrolfunktion.

De i straffeprocesslovens kapitel 16 a indeholdte bestemmelser om aflytning m.v. kan ikke kun bringes i anvendelse under efterforskning af lovovertrædelser, som har fundet sted, men også med henblik på at afværge alvorlig kriminalitet, jf. straffeprocesslovens kapitel 17 b (§ 222 d).

Således følger det af § 222 d, 1. led, litra a-c, at politiet kan foretage aflytning m.v., når der er rimelig grund til at tro, at nogen vil begå en overtrædelse af straffelovens § 147 a (terrorhandling), § 233 (drab), § 268 (groft røveri), § 162, jf. § 60 a (narkotikakriminalitet begået som led i organiseret kriminalitet) m.v. Det samme gælder politiets sikkerhedstjeneste (PST), jf. straffeprocesslovens § 222 d, 2. led, litra a-d, når der er rimelig grund til at tro, at nogen vil begå en overtrædelse af straffelovens §§ 83, 84, 86, 86 b, 88, 90, 91, 91 a (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed), bestemmelserne i kapitel 9 (forbrydelser mod Norges statsforfatning og statsoverhoved), § 147 a (terror) m.v.

5.2. Særligt om kommunikationsskanning ("temporær masseavlytting")

Som anført ovenfor afsnit 5.1., indeholder straffeprosesslovens § 216 b, 2. led, litra c, jf. § 216 a, 3. led, 2. pkt., hjemmel til, at politiet ved brug af teknisk udstyr kan identificere et kommunikationsanlæg (telefon, computer m.v.) ved at aflytte alle samtaler i et bestemt område i et kortere tidsrum (såkaldt "temporær masseavlytting"). Der er således tale om et indgreb, som i vidt omfang svarer til den type indgreb i meddelelshemmeligheden, som den tværministerielle arbejdsgruppes anbefaling nr. 29 vedrører, jf. herved afsnit 1.3.2. og afsnit 3.

Bestemmelserne om "temporær masseavlytting" blev indføjet i den norske straffeprosesslov i 2005, jf. lov nr. 87 af 17. juni 2005, der trådte i kraft den 5. august 2005.

Om baggrunden for lovændringen er det i lovforslaget, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet), pkt. 8.1., side 104, bl.a. anført, at mange kriminelle bruger mobiltelefoner og andre kommunikationsenheder som led i forberedelsen og gennemførelsen af alvorlige strafbare handlinger. Politiet er imidlertid ofte ikke bekendt med, hvilke telefoner m.v., der bruges af de mistænkte, hvorfor politiet er afskåret fra at iværksætte aflytning.

Problemstillingen er særlig relevant i forhold til mobiltelefoner, der anvender GSM-nettet, og som identificeres ved hjælp af telefonnummer eller et såkaldt IMEI-nummer ("International Mobile Equipment Identity" – angiver telefonens serienummer) eller IMSI-nummer (International Mobile Subscriber Identity – angiver indehaveren af telefonens SIM-kort). Tilsvarende identifikationsproblemer kan dog også opstå i relation til andre kommunikationsapparater.

Det norske Justitsministerium har om indgrebets indførelse bl.a. anført følgende, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004-2005), pkt. 8.5.3., side 110f.:

"I situasjoner hvor identifisering av et kommunikasjonsanlegg ikke kan skje på annen måte enn ved avlytting i korte perioder av alle samtaler i et bestemt område (temporær masseavlytting) kommer rettssikkerhets- og personvern hensyn inn med en helt annen styrke enn hvor identifiseringen kan skje uten avlytting av samtaler. Politiet vil i disse sager kunne lytte til alle telefonsamtaler som i en bestemt periode finner sted i den mistenktes nærområde, uten hensyn til om de som tager del i samtalerne har noen som helst tilknytning til saken som er under etterforskning.

Selv om personvern hensyn tilsier at det utvises forsiktighet, har departementet kommet til at det – i begrenset utstrekning – er ønskelig å tillate identifisering av GSM-sendere og andre kommunikasjonsanlegg ved temporær masseavlytting. Forutsetningen må imidlertid være at det legges inn gode rettssikkerhetsgarantier

og kontrollordninger, samt at man sikrer en forsvarlig behandling av overskuddsinformasjon. ...

Departementets forslag er [...] utformet slik at grunnvilkårene for masseavlytting er de samme som for annen kommunikasjonsavlytting. Forslaget innebærer at retten skal kunne tillate avlytting i korte perioder av telefoner og andre kommunikasjonsanlegg som ikke lar seg identifisere på annen måte, når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer, eller som rammes av straffeloven kapittel 8 eller 9, ...

Tillatelse til temporær masseavlytting skal bare kunne gis dersom det må antas at kontrollen vil være av vesentlig betydning for å oppklare saken, og at oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort (§ 216 c første ledd). Dette innebærer blant

annet at masseavlytting ikke bør tillates dersom det er grunn til å tro at det aktuelle anlegget lar seg identifisere uten at samtaler avlyttes. ...

Departementet er [...] kommet til at det bør gjelde krav om særlige grunner for å tillate temporær masseavlytting med sikte på identifisering av telefoner og andre kommunikasjonsanlegg. Å identifisere en mistenkt ved å lytte på flere samtaler som føres i et bestemt område, hvor normalsituasjonen må antas å være at også samtaler mellom personer uten tilknytning til den aktuelle straffesaken fanges opp, utgjør etter departementets syn et så vidt stort inngrep i tredjepersoners private sfære at det bør oppstilles et slikt krav. ...

Spørsmålet er så hvordan vilkåret om særlige grunner skal utformes. Straffeprosessloven § 216 c annet ledd anvendes i dag utelukkende i saker hvor det er spørsmål om å kontrollere en bestemt telefon, og knytter kravet om særlige grunner til "den telefon den mistenkte antas å ville bruke". Dersom denne telefonen er tilgjengelig for et større antall personer eller tilhører en advokat, en lege, en prest eller andre som erfaringsmessig fører samtaler av svært fortrolig art over telefon, kan tillatelse til kommunikasjonskontroll bare gis når det foreligger særlige grunner.

Ved temporær masseavlytting fremstår det som lite hensiktsmessig å ta utgangspunkt i vilkårene i § 216 c annet ledd. Masseavlyttingen forutsetter at politiet på samme tid avlytter flere ukjente anlegg, og det er vanskelig å unngå avlytting av personer uten tilknytning til den aktuelle saken. Det er derfor av mindre betydning om nettopp det anlegget som ønskes identifisert, er tilgjengelig for et større antall personer eller tilhører for eksempel en advokat eller en lege. Hvorvidt kontrollen vil omfatte andre telefoner av en slikt art, kan det for øvrig være vanskelig å mene noe kvalifisert om før selve kontrollen er gjennomført. ...

Selv om det etter departementets syn bør gjelde et generelt krav om særlige grunner for å tillate temporær masseavlytting, er det grunn til å understreke at kravet ikke bør praktiseres så strengt at forbrytere gis anledning til å innrette seg på måter som gjør at de kan føle seg relativt sikre på ikke å bli avlyttet. Det kan for eksempel ikke være slik at politiet alltid skal være forhindrede fra å identifisere en telefon ved masseavlytting bare fordi den mistenkte har tatt opphold i en bygning hvor det også er lege- eller advokatkontorer, selv om dette er et relevant moment i vurderingen av om særlige grunner foreligger. Som nevnt legger departementet til grunn at det – fordi avlyttingen sjelden vil vare over lengre tid – som regel skal noe mindre til for å konkludere med at det foreligger særlige grunner ved temporær masseavlytting enn ved andre former for kommunikasjonsavlytting. ...”

Sammenfattende kan de materielle betingelser for foretagelse af ”temporær masseavlytting” gengives således:

1) Mistankekrav:

En person (”nogen”) med rimelig grund (”skjellig grunn”) er mistænkt for en handling eller forsøg på en handling som nævnt under pkt. 2), jf. straffeprosesslovens § 216 a, 1. led,

2) Kriminalitetskrav:

Der er tale om en strafbar handling, som efter loven kan straffes med fængsel i 10 år eller derover, eller hvor der er tale om en række nærmere opregnede straffelovsovertrædelser (bl.a. en række bestemmelser i straffelovens kapitel 8 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed, kapitel 9 om forbrydelser mod Norges statsforfatning og statsoverhoved, narkotikakriminalitet, hæleri med hensyn til narkotikakriminalitet m.v.), jf. straffeprosesslovens § 216 a, 1. led,

3) Indikationskrav:

a) Det må antages, at aflytningen eller kontrollen vil være af væsentlig betydning for sagens opklaring, og at opklaringen ellers vil blive vanskeliggjort i væsentlig grad, jf. straffeprosesslovens § 216 a, 1. led, og

b) Dersom den telefon, som den mistenkte antages at ville bruge er tilgængelig for et større antal personer, kan tilladelse kun gives, når der foreligger særlige grunde, jf. straffeprosesslovens § 216 c, 2. led, 1. pkt. Det samme gælder ved kontrol af en telefon, som tilhører en advokat, læge, præst eller andre, som erfaringsmæssigt fører telefonsamtaler af fortrolig karakter, såfremt den pågældende ikke selv er mistænkt i sagen, jf. straffeprosesslovens § 216 c, 2. led, 2. pkt., og

4) Proportionalitetskrav:

Tilstrækkelig grund dertil, og det efter sagens art og forholdene i øvrigt ikke er et uforholdsmæssigt indgreb, jf. straffeprocesslovens § 170 a.

6. Strafferetsplejeudvalgets overvejelser

6.1. Indledning

Som det fremgår af redegørelsen ovenfor i afsnit 3, består den form for skanning af kommunikation, som kommissoriet angår, i en automatisk registrering af aktive mobiltelefoner i et begrænset område og en aflytning af samtaler, der føres over disse telefoner. Udvalget har derfor valgt at benytte udtrykket telefonskanning frem for det bredere udtryk kommunikationsskanning.

Udvalgets overvejelser om karakteren af et sådant indgreb og dets eventuelle anvendelsesområde er gengivet nedenfor i afsnit 6.2., mens udvalgets overvejelser om indførelse af lovhjemmel for dette indgreb er gengivet i afsnit 6.3.

Afsnit 6.4. indeholder udvalgets gennemgang af de betingelser, der i givet fald bør gælde for telefonskanning, mens forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 er omtalt i afsnit 6.5. I afsnit 6.6. og 6.7. er omtalt udvalgets overvejelser om henholdsvis indførelse af en bemyndigelsesbestemmelse og en (konsekvens-)ændring af radiofrekvensloven.

Ét medlem (Eva Smith) har ikke deltaget i de overvejelser, der er gengivet i afsnit 6.4.-6.7., ligesom hun ikke har deltaget i udarbejdelsen af det lovudkast, der er gengivet i afsnit 7. Når der i disse afsnit henvises til "Strafferetsplejeudvalget" eller "udvalget", er det derfor udvalget *med undtagelse* af Eva Smith. Eva Smiths særudtalelse er gengivet i afsnit 6.3.

6.2. Udvalgets overvejelser om karakteren af telefonskanning og det eventuelle anvendelsesområde for et sådant indgreb

Formålet med telefonskanning er at udnytte en særlig teknik til at identificere personer, der mistænkes for kriminalitet, og – som et middel hertil – identificere de mobiltelefoner, der benyttes.

Når en sådan identifikation er lykkedes, er der ikke længere behov for indgrebet, idet de almindelige regler om indgreb i meddelelshemmeligheden, navnlig reglerne om telefonaflytning og teleoplysning, vil kunne anvendes. Der er ikke i første række tale om en sædvanlig telefonaflytning, hvor man søger beviser gennem en nærmere undersøgelse af indholdet af hele samtaler, men derimod en umiddelbar gennemgang med et helt specifikt formål i form af identifikation. Udtrykket "skanning" er derfor anvendt.

Strafferetsplejeudvalget finder på baggrund af det anførte, at indgrebet bør defineres således:

Ved telefonskanning forstås teknisk registrering af mobiltelefoner (ved IMEI- og IMSI-numre), der befinder sig i et begrænset område, samt aflytning af samtaler, der føres over disse telefoner, med henblik på identifikation af mobiltelefoner og mistænkte.

I kommissoriet, der har baggrund i den tværministerielle rapport om terror fra oktober 2005, omtales tilvejebringelsen af lovhjemmel for indgrebet i *terrorsammenhæng*. Strafferetsplejeudvalget har derfor alene overvejet telefonskanning i forbindelse med efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Som det fremgår ovenfor afsnit 3, vil anvendelsen af det nødvendige udstyr indebære en kortvarig afbrydelse af mobiltelefonkommunikation i det pågældende område (afbrydelsen har en varighed af ca. 1 minut). Dette element i telefonskanning svarer til den kommunikationsafbrydelse, som vil kunne foretages i medfør af retsplejelovens § 791 c.

Det følger af oplægget i den tværministerielle arbejdsgruppes rapport, at indgrebet kun skal anvendes i *situationer af en vis akut karakter*, herunder navnlig i tilfælde, hvor udførelsen af en terroraktion, typisk drab på et ikke ubetydeligt antal tilfældige mennesker, er *nært forestående*.

Som anført ovenfor i afsnit 3, er der imidlertid også spørgsmål om anvendelse af telefonskanning i tilfælde, hvor gennemførelsen af en terroraktion ikke er umiddelbart forestående, men hvor *forberedelsen af en terroraktion er i gang*. Også i dette tilfælde ligger det i sagens natur, at der er en vis tidsmæssig nærhed til terroraktionen. Derimod kan det ikke anses for sigtet med anbefalingen i den tværministerielle rapport om tilvejebringelse af lovhjemmel til foretagelse af telefonskanning, at indgrebet skal kunne iværksættes i forbindelse med afsluttede terroraktioner. Der vil derfor i praksis være tale om forholdsvis korte perioder, hvor telefonskanning skal kunne udføres i den enkelte sag. Om afgrænsningen i forhold til afsluttede terroraktioner henvises til afsnit 6.4.2.5. nedenfor.

Indgrebet vil efter det oplyste, jf. ovenfor afsnit 3, alene omfatte mobiltelefoner, der befinder sig i et område af en radius på ca. 150-250 meter fra det anvendte skanningsudstyr. Jo større et område, indgrebet rettes mod, jo mere indgribende må foranstaltningen efter udvalgets opfattelse antages at være.

Udvalget forudsætter, at indgrebet *ikke udvides* til et større område. Med det specifikke formål, som telefonskanning efter kommissoriet har, er der i øvrigt heller ikke nogen politimæssig interesse i at udvide dette område. Et meget stort antal telefonsamtaler, der gribes af skanningsudstyret, vil tværtimod vanskeliggøre arbejdet med at finde frem til den eller de relevante samtaler.

Bliver det omvendt med tiden teknisk muligt at *reducere* det område, hvor skanningen foretages, til at omfatte et mindre geografisk område – og dermed også færre mobiltelefoner – bør en sådan mulighed efter udvalgets opfattelse selvsagt udnyttes, såfremt formålet med indgrebet fortsat kan opnås.

Det er med den nuværende teknik kun muligt via en mobil mast (en såkaldt "falsk" basisstation) at aflytte *én samtale ad gangen*.

Det må – som også anført ovenfor i afsnit 3 – forudses, at det i fremtiden bliver muligt at aflytte flere samtaler samtidig (simultanaflytning). Det ændrer efter udvalgets opfattelse ikke i sig selv indgrebets karakter, at der aflyttes mere end én samtale ad gangen. Derimod må det være afgørende, at aflytningen sker samtidigt med, at den enkelte samtale finder sted (dvs. aflytning i "realtid"). Det forudsættes derfor, at der ved aflytning over flere samtidige "spor" (dvs. simultanaflytning) vil være politipersonale for hvert spor, som løbende vurderer, om de enkelte samtaler er relevante, eller om der bør skiftes til den næste samtale. Det er således ikke meningen, at politiet skal kunne optage et større antal samtaler, end politiet samtidig faktisk følger med i.

Det er karakteristisk for indgrebet, at det vil omfatte *en ubestemt kreds af personer*, der tilfældigt befinder sig i det pågældende område. Samtaler, der føres af sådanne personer, har i forhold til den eller de samtaler mellem mistænkte, som er målet for aflytningen, efter indgrebets intention imidlertid karakter af "støj". Politiets opgave med hensyn til disse samtaler er derfor reelt begrænset til at få dem sorteret fra – ikke at undersøge dem nærmere.

Aflytning af den enkelte samtale retter sig således alene mod at konstatere, om den pågældende person hører til den kreds af endnu uidentificerede personer, der mistænkes. Er dette ikke tilfældet, kan og skal aflytningen af samtalen straks ved konstateringen heraf bringes til ophør. Hører den pågældende person derimod til den kreds af personer, der mistænkes, er formålet med skanningen opnået, og et efterfølgende indgreb over for denne person, herunder f.eks. i form af en fortsat telefonaflytning, må bero på de almindelige regler herom.

Dette aspekt indebærer, at telefonskanning som sådan – ud over den geografiske begrænsning – vil være et indgreb, der er ganske snævert afgrænset i tid. Dette følger således af identifikationsformålet. Men det vil også følge af, at indgrebets anvendelsesområde begrænses til særlige terrorsituationer, jf. ovenfor.

Telefonskanning er et særligt aflytningsindgreb derved, at telefonaflytningen – som nævnt ovenfor – kan ske også mod telefoner, som der ikke på forhånd er konkret grund til at tro vil blive anvendt af en mistænkt. Telefonskanning vil derved i højere grad end telefonaflytning, der retter sig mod en mistænkt persons telefon, ramme udenforstående. Telefonskanning er i så henseende et alvorligere indgreb end telefonaflytning i almindelighed.

Imidlertid vil også telefonaflytning, der sker efter de almindelige, allerede gældende regler om indgreb i meddelelshemmeligheden, kunne ramme udenforstående. Det gælder f.eks. slægtninge til mistænkte, der benytter telefonen helt legitimt. Det kan også gælde i situationer, hvor en telefon i øvrigt benyttes af flere. Når der således gives tilladelse til aflytning af f.eks. en mønt- eller korttelefon el.lign., som det i praksis sker efter de gældende regler, er der tale om en aflytningsform, der på dette punkt kommer ganske tæt på telefonskanning.

En regel om et indgreb som telefonskanning kan udformes enten som en regel om en forebyggende politimæssig foranstaltning til afværgelse af terrorangrebs udførelse (eventuelt indsat i politiloven), eller som en regel om en efterforskningsforanstaltning, dvs. som et traditionelt straffeprocessuelt tvangsindgreb (indsat i retsplejeloven).

Strafferetsplejeudvalget finder, at en regel om telefonskanning bør udformes som en regel om et straffeprocessuelt tvangsindgreb. Selv om telefonskanning – navnlig med den ovenfor omtalte begrænsning til situationer forud for et terrorangrebs fuldbyrdelse – vil have et ganske betydeligt præventivt element, finder udvalget således, at det bør tillægges afgørende betydning, at der i retsplejeloven allerede findes regler om indgreb i meddelelshemmeligheden, og at disse regler omfatter et hensigtsmæssigt begrebsapparat, der kan danne udgangspunkt for vurderingen. Alle straffeprocessuelle tvangsindgreb rummer tillige et præventiv element. Også politi- foranstaltninger, der i første omgang drejer sig om at forhindre en alvorlig forbrydelses fuldbyrdelse, rummer en efterforskning af (et forsøg på) en strafbar handling.

6.3. Udvalgets overvejelser om indførelse af et indgreb i form af telefonskanning

Som følge af den brede kreds af udenforstående personer, der rammes af et indgreb som telefonskanning, udgør det et *særlig* alvorligt indgreb i meddelelshemmeligheden. Det siger sig selv, at det derfor kræver nøje overvejelse at indføre et sådant indgreb. Der må i den sammenhæng foretages en afvejning af, om indgrebet er rimeligt, nødvendigt og proportionalt at gøre brug af.

Denne afvejning må efter udvalgets opfattelse anses for et i høj grad politisk spørgsmål. Udvalget har derfor ikke ment at burde tage stilling til, om der bør indføres en lovgivning om adgang til at foretage telefonskanning.

Udvalget har på den baggrund ikke fundet anledning til nærmere at vurdere *behovet* for telefonskanning.

Udvalget har herefter begrænset sig til dels at anføre nogle forhold, som bør tages i betragtning ved en videre politisk vurdering, jf. umiddelbart nedenfor, dels i det følgende at formulere regler, som kan anvendes, såfremt man ønsker at indføre lovgivning om telefonskanning, jf. afsnit 6.4.ff.

Med hensyn til vurderingen af, om telefonskanning bør indføres som et lovreguleret indgreb, må det på *den ene side* indgå, at der er tale om et indgreb, som – i sammenligning med andre straffeprocessuelle tvangsindgreb – i *særlig* grad kan ramme også personer, der er uden tilknytning til den lovovertrædelse, som efterforskes. Dette forhold taler for, at der skal foreligge tungtvejende grunde til ved lov at indføre en regel, der muliggør anvendelsen af et sådant indgreb.

Endvidere må vurderingen omfatte spørgsmålet om, hvor effektivt et redskab indgrebet kan antages at ville være i terrorbekæmpelsen.

På *den anden side* kan det anføres, at indgrebet – trods sin indgribende karakter – ikke er væsensforskelligt fra det i praksis allerede anvendte indgreb i meddelelshemmeligheden, der består i aflytning af en kort- eller mønttelefon el.lign., jf. ovenfor afsnit 6.2., for så vidt som der her på tilsvarende måde sker aflytning af personer uden tilknytning til den lovovertrædelse, som efterforskes.

Det kan endvidere anføres, at indgrebets anvendelsesområde, der er afgrænset til nært forestående terroraktioner/igangværende forberedelseshandlinger med henblik på at begå en terroraktion, indebærer, at indgrebet kun kan iværksættes i helt *ekstraordinære* tilfælde.

Det må desuden indgå i vurderingen, at de aflytninger, som udgør en del af indgrebet, må antages at blive af ganske kort varighed. Som anført ovenfor i afsnit 6.2., har de samtaler, der føres af personer uden tilknytning til den sag, som efterforskes, i forhold til den eller de samtaler mellem mistænkte, som er målet for aflytningen, efter indgrebets intention karakter af "støj", hvorfor politiets opgave reelt er begrænset til at få dem sorteret fra – ikke at undersøge dem nærmere.

Det må efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse tillige indgå i vurderingen, at de almindelige nødretsregler må føre til, at der allerede efter gældende ret er mulighed for at gennemføre telefonskanning bl.a. i tilfælde, der ligner eller ligger tæt op ad de situationer, hvor indgrebet efter anbefalingen fra den tværministerielle arbejdsgruppe og redegørelsen ovenfor i afsnit 3 skal kunne anvendes, dvs. nært forestående terroraktioner/igangværende forberedelseshandlinger med henblik på at begå en terroraktion. Indførelse af regler om telefonskanning i retsplejeloven vil føre til større klarhed om, i hvilke tilfælde anvendelse af et sådant indgreb kan ske.

Det bør endelig nævnes, at der i Norge allerede gælder lovregler, der giver mulighed for kommunikationsskanning, herunder telefonskanning, under betingelser, der i øvrigt svarer til eller er mindre strenge end dem, som Strafferetsplejeudvalget opstiller nedenfor i afsnit 6.4.

Ét udvalgsmedlem (Eva Smith) afgiver følgende særudtalelse:

Strafferetsplejeudvalget er blevet bedt om at udarbejde en udtalelse om, "hvilke betingelser der i *givet fald* bør gælde for kommunikationsskanning".

Under dette arbejde er det blevet klart, at udvalget ikke har mulighed for at foretage en vurdering af nytten af dette tvangsindgreb, sammenholdt med hensynet til almindelige borgeres adgang til fri og uovervåget kommunikation, da der ikke foreligger oplysninger om behovet for indgrebet.

Udvalget er blevet informeret om, at kommunikationsskanning tænkes anvendt, hvis en terroraktion er ved at blive udført eller er langt fremme i planlægningen, samt at indgrebet vil være anvendeligt, når følgende 2 betingelser er opfyldt:

- 1) Myndighederne har efterretninger om, at en terroraktion forventes udført eller planlagt i et bestemt område, men myndighederne ikke ved, hvem der påtænker at begå forbrydelsen, og
- 2) gerningsmændene taler i mobiltelefon med hinanden inden for området.

Der foreligger ikke for udvalget oplysninger om, hvor ofte man forestiller sig, at disse betingelser er opfyldt. Under disse omstændigheder forekommer det umuligt at veje hensynet til efterforskningen op imod indgrebet overfor borgerne.

Endvidere vil alle de retssikkerhedsgarantier, der kan opstilles – mistankekrav, proportionalitetskrav osv. – blive betydningsløse i den konkrete situation. Alle – herunder de aflyttede – vil være enige i, at hensynet til terrorbekæmpelse i en sådan situation må veje tungest. Ingen dommer vil finde på at vægte hensynet til borgernes frie kommunikation højere end hensynet til at få afværget en terroraktion. Situationen vil være så alvorlig, at hvis der ikke er regler på området, vil nødret komme på tale, som også nævnt i udvalgets udtalelse.

Det relevante modhensyn ved vurderingen af, om dette tvangsindgreb bør indføres, er således ikke de modstående hensyn i den konkrete situation, men derimod den virkning *bevidstheden om denne mulighed* vil have for almindelige borgeres livskvalitet.

Der er tale om en politisk afgørelse. På den ene side står hensynet til efterforskningen, og på den anden side står hensynet til borgernes behov for uovervåget kommunikation. Det forekommer at være af stor betydning i et demokratisk samfund, at der er et rum, hvor man som borger frit kan kommunikere med andre borgere uden at risikere, at statsmagten lytter med. Indføres disse regler vil det betyde, at man aldrig kan vide, hvornår politiet lytter til ens samtaler – og man vil end ikke bagefter blive oplyst om, at en aflytning har fundet sted.

Det drejer sig om et betydeligt indgreb i borgernes liv, men det kan naturligvis være nødvendigt, hvis man derved kan spare menneskeliv. Problemet er imidlertid, at det ikke har været muligt at få bare nogenlunde sikre oplysninger om, hvilken betydning dette indgreb vil have for forebyggelse af terror.

På denne baggrund mener jeg ikke, at jeg som ekspert kan give Folketinget et meningsfyldt råd.

Eva Smith har herefter ikke deltaget i de overvejelser, der er gengivet i afsnit 6.4.-6.7., ligesom hun ikke har deltaget i udarbejdelsen af det lovudkast, der er gengivet i afsnit 7.

6.4. Betingelser for foretagelse af telefonskanning

6.4.1. Indledning

I det følgende opstilles de lovregler, som efter udvalgets opfattelse bør gælde, såfremt telefonskanning ønskes indført som et lovreguleret indgreb, jf. umiddelbart ovenfor i afsnit 6.3.

Som anført ovenfor i afsnit 6.2., består telefonskanning i en automatisk registrering af aktive mobiltelefoner i et begrænset område og aflytning af samtaler, der føres over disse telefoner, samt en – teknisk betinget – kortvarig afbrydelse af mobiltelefonkommunikation i området. Formålet med indgrebet er identifikation af mistænkte.

Der i udvalget enighed om, at der generelt bør sættes snævre grænser for politiets foretagelse af indgreb i meddelelshemmeligheden. Dette gør sig i særdeleshed gældende, når der er tale om et indgreb, der som telefonskanning indbefatter aflytning af en bred kreds af personer, der tilfældigt befinder sig i et givent område. 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 således anses som en fundamental rettighed for den enkelte og for samfundet som helhed.

Som anført af Strafferetsplejeudvalget i betænkning nr. 1083/1984 om politiets indgreb i meddelelshemmeligheden og anvendelse af agenter, side 52, gør den omstændighed, at den eller de personer, som indgrebet rammer, ikke direkte mærker noget dertil, ikke indgrebet mindre betænkeligt. Tværtimod øger indgrebets karakter af en hemmelig foranstaltning behovet for at sætte snævre grænser for dets anvendelse.

Strafferetsplejeudvalget har ved fastlæggelsen af de nærmere regler og betingelser for politiets anvendelse af telefonskanning – inden for de rammer, der er anført ovenfor i afsnit 6.3. – forsøgt at finde et balancepunkt 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, som indgrebet efter det i den tværministerielle rapport om terrorbekæmpelse anførte vil kunne have for politiets muligheder for opklaring og bekæmpelse af meget alvorlig kriminalitet (terror).

Om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 henvises til afsnit 6.5. nedenfor.

6.4.2. Materielle betingelser

De materielle betingelser for anvendelse af telefonskanning bør efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse tage udgangspunkt i de gældende regler om telefonaflytning. Idet telefonskanning i højere grad end en sædvanlig telefonaflytning, der kun kan foretages med hensyn til telefoner, der antages at blive anvendt til at give meddelelser til eller fra en mistænkt, vil omfatte et – efter omstændighederne meget betydeligt – antal udenforstående, har Strafferetsplejeudvalget imidlertid fundet, at betingelserne for indgrebets foretagelse på en række punkter bør skærpes.

Som følge af den kortvarige afbrydelse af mobiltelefonkommunikation bør betingelserne være mindst på samme niveau som betingelserne efter retsplejelovens § 791 c om forstyrrelse eller afbrydelse af radio- og telekommunikation.

6.4.2.1. Kriminalitetskravet

Som anført i afsnit 6.2. ovenfor, følger det efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse af kommissoriet vedrørende kommunikationsskanning, der bygger på den tværministerielle arbejdsgruppes rapport fra oktober 2005 om terrorbekæmpelse, at et indgreb i form af telefonskanning bør kunne bringes i anvendelse i forbindelse med efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Udvalget har på den baggrund ikke taget stilling til spørgsmålet om en eventuel anvendelse af telefonskanning på andre kriminalitetsområder. En gennemførelse af udvalgets lovudkast vil således ikke berøre mulighederne for eventuel anvendelse af telefonskanning på sådanne områder ud fra almindelige nødretnlige betragtninger.

Udvalget har herudover fundet, at indgrebet kun bør kunne foretages vedrørende *forsætlige* overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Det bemærkes i den forbindelse, at telefonskanning efter udvalgets lovudkast kun vil kunne anvendes, såfremt fuldbyrdelsen af forbrydelsen må anses for nært forestående, jf. nedenfor i afsnit 6.4.2.5., dvs. på et tidspunkt, hvor der kun vil være grundlag for at straffe for forsøg.

Om den foreslåede bestemmelse henvises til lovudkastets § 1, nr. 2 (§ 791 e, stk. 1, nr. 3), jf. udtalelsens afsnit 7.1.-7.3.

Ud over at begrænse anvendelsesområdet for telefonskanning til forsætlige lovovertrædelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, finder Strafferetsplejeudvalget, at et indgreb i form af telefonskanning, hvorved ikke kun telefonsamtaler, der føres af personer med tilknytning til en terrorhandling, men også telefonsamtaler, der føres af udenforstående personer, som tilfældigt befinder sig i skanningområdet, nødvendiggør en afgrænsning af anvendelsesområdet til *helt særlige situationer*.

Som anført ovenfor i afsnit 4.2.2.1., følger der af retsplejelovens § 781, stk. 5, et skærpet kriminalitetskrav ved anden aflytning (rumaflytning) og udvidet teleoplysning, hvorefter disse indgreb kun kan foretages, når mistanken vedrører en forbrydelse, der har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier. Dette kriminalitetskrav blev indføjet under Folketingets behandling af L 164 om ændring af retsplejeloven m.v. (Telefonaflytning m.v.) i 1985, idet Folketingets Retsudvalg fandt, at et indgreb i form af rumaflytning udgjorde et betydelig alvorligere indgreb i meddelelseshemmeligheden end f.eks. telefonaflytning og brevstandsning, jf. Folketingstidende 1984-85, Tillæg B, sp. 2225-2228.

Strafferetsplejeudvalget finder, at det for telefonskanning bør gælde som et krav, at indgrebet kun kan anvendes, hvis mistanken vedrører en forbrydelse, som kan medføre fare for menneskers liv eller helbred. Betingelsen om farens karakter er således skærpet i forhold til den gældende regel om rumaflytning m.v., idet det med hensyn til telefonskanning ikke vil være tilstrækkeligt, at den lovovertrædelse, som efterforskes, er til fare for menneskers velfærd eller betydelige samfundsværdier.

Om den foreslåede bestemmelse henvises til lovudkastets § 1, nr. 2 (§ 791 e, stk. 1, nr. 4), jf. udtalelsens afsnit 7.1.-7.3.

6.4.2.2. Mistankekravet

Som omtalt ovenfor i afsnit 4.2.2.1., følger det af retsplejelovens § 781, stk. 1, nr. 1, at det for foretagelse af indgreb i meddelelseshemmeligheden bl.a. er en betingelse, at der foreligger bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra en "*mistænkt*". Udtrykket, der dækker over kravet til mistankens styrke, indebærer, at mistanken skal være rimelig og konkret begrundet i de foreliggende oplysninger, jf. Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1023/1984, side 97 f. Derimod stilles der ikke krav om en kvalificeret mistanke.

På samme måde som ved andre indgreb i meddelelseshemmeligheden vil telefonskanning således kunne være relevant at foretage i tilfælde, hvor der endnu ikke foreligger en så konkretiseret mistanke, at der foreligger grundlag for f.eks. en anholdelse, jf. ovenfor i afsnit 6.2., hvorefter formålet med telefonskanning netop er identifikation af personer, der mistænkes for kriminalitet, og – som et middel hertil – identifikation af de mobiltelefoner, som benyttes af de pågældende.

Strafferetsplejeudvalget har på den baggrund ikke fundet grundlag for at skærpe mistankekravet i relation til telefonskanning i forhold til det mistankekrav, som gælder ved f.eks. en sædvanlig telefonaflytning.

Udvalget finder herefter, at *mistankekravet* i relation til telefonskanning bør formuleres som et krav om, at der skal være bestemte grunde til at antage, at der over mobiltelefoner i området gives meddelelse til eller fra en *"person, som vil kunne mistænkes"* for en forbrydelse omfattet af kriminalitetskravet.

Det er således ikke et krav, at der foreligger en mistanke rettet mod en *bestemt* person. Dette forhold medfører imidlertid ikke en svækkelse af kravet til mistankens *styrke* i forhold til f.eks. styrken af det mistankekrav, som gælder ved telefonaflytning. Formuleringen er udelukkende en markering af det identifikationsformål, som indgrebet har.

I kravet om *"bestemte grunde"* ligger, at enhver løs formodning ikke vil være tilstrækkelig. Politiets antagelse om, at der i det område, hvor indgrebet agtes foretaget, over mobiltelefoner gives meddelelse til eller fra en person, som vil kunne mistænkes, skal være rimeligt og konkret begrundet i de foreliggende oplysninger, jf. nedenfor i afsnit 6.4.2.3. om indikationskravet.

Om den foreslåede bestemmelse henvises til lovudkastets § 1, nr. 2 (§ 791 e, stk. 1, nr. 1), jf. udtalelsens afsnit 7.1.-7.3.

6.4.2.3. Indikationskravet

Indikationskravet er kravet til baggrunden for indgrebets foretagelse. Det følger af det, der er anført ovenfor, at det kræves, at der er bestemte grunde til at antage, at der over mobiltelefoner i området gives meddelelse til eller fra en person, som vil kunne mistænkes.

Ligesom det gælder ved andre indgreb efter de gældende regler i retsplejelovens kapitel 71, finder Strafferetsplejeudvalget, at telefonskanning kun bør kunne foretages, hvis indgrebet endvidere må antages at være af *afgørende* betydning for efterforskningen.

Det følger af forarbejderne til § 781, at indikationskravet indeholdt i denne bestemmelse ikke nødvendigvis medfører, at indgrebet kun må foretages, hvis det er *eneste* mulige efterforskningsmiddel, jf. Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1023/1984, side 102.

Udvalget finder, at telefonskanning på tilsvarende måde bør kunne foretages, hvor der vel foreligger andre muligheder, men hvor disse er uforholdsmæssigt besværlige, usikre eller ødelæggende for den videre efterforskning. Idet indgrebet imidlertid kun forudsættes anvendt i situationer af en vis akut karakter, herunder navnlig i tilfælde, hvor udførelsen af en terroraktion må anses for nært forestående, eller hvor forberedelsen af en terroraktion er i gang, kan andre – og ikke mindst mindre indgribende – efterforskningskridt efter udvalgets opfattelse kun vanskeligt tænkes at være tilstrækkelige, når én eller flere mistænkte er uidentificerede, og almindelig telefonaflytning derfor ikke kan anvendes.

Om den foreslåede bestemmelse henvises til lovudkastets § 1, nr. 2 (§ 791 e, stk. 1, nr. 2), jf. udtalelsens afsnit 7.1.-7.3.

6.4.2.4. Proportionalitetskravet

Efter de gældende bestemmelser i retsplejeloven kan et straffeprocessuelt tvangsindgreb kun foretages og/eller opretholdes, hvis indgrebet er proportionalt. I dette almindelige proportionalitetskrav ligger, 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 de personer, det rammer.

På tilsvarende måde bør det efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse gælde som et selvstændigt krav for telefonskanning, at indgrebet kun må foretages, hvis det efter dets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som det må antages at forvolde den eller de personer, som omfattes heraf, ikke er et uforholdsmæssigt indgreb.

Proportionalitetskravet indebærer ikke alene, at der skal foretages en afvejning mellem indgrebets fordele og ulemper, men også, at indgrebet ikke må foretages, hvis indgrebets øjemed kan tilgodeses ved et mindre byrdefuldt efterforskningsmiddel.

Om den foreslåede bestemmelse henvises til lovudkastets § 1, nr. 2 (§ 791 e, stk. 2), jf. udtalelsens afsnit 7.1.-7.3.

6.4.2.5. Andre krav (fuldbyrdelsens nærhed)

Det følger af den tværministerielle arbejdsgruppes rapport fra oktober 2005, at telefonskanning bør kunne bringes i anvendelse i terrorsammenhæng, herunder navnlig i situationer af en vis akut karakter, dvs. hvor udførelsen af en terroraktion er nært forestående, eller – hvor gennemførelsen af terroraktionen ikke er umiddelbart forestående, men hvor forberedelsen af en terroraktion er i gang – der i hvert fald foreligger en vis tidsmæssig nærhed til terroraktionen.

I overensstemmelse hermed, og med henblik på en yderligere afgrænsning af det stadie af en efterforskning, hvor telefonskanning bør kunne bringes i anvendelse, finder Strafferetsplejeudvalget, at indgrebet kun bør kunne foretages vedrørende forbrydelser, hvis fuldbyrdelse er *nært forestående*. Som anført ovenfor i afsnit 6.2., indebærer en sådan betingelse, at den periode i en konkret sag, hvor indgrebet vil kunne foretages, i praksis vil være af en relativt kort varighed.

I kravet om, at forbrydelsens fuldbyrdelse må anses for nært forestående, ligger for det første, at telefonskanning ikke kan iværksættes *efter* fuldbyrdelsen af den lovovertrædelse, som danner grundlag for indgrebets foretagelse.

Er indgrebet iværksat inden lovovertrædelsens fuldbyrdelse med henblik på identifikation af den eller de personer, som har tilknytning til lovovertrædelsen, forudsættes indgrebet dog at kunne opretholdes i et kortere tidsrum også efter forbrydelsens fuldbyrdelse, hvis de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, fortsat foreligger, idet personer, som vil kunne mistænkes, stadig må antages at befinde sig i området.

Betingelsen om, at fuldbyrdelsen er nært forestående, udelukker heller ikke, at indgrebet opretholdes, selv om det kan tænkes, at en fuldbyrdelsehandling nu er iværksat, når virkningen heraf endnu ikke er indtrådt. Endelig vil det forhold, at f.eks. en terroraktion ved en udløst bombeeksplosion er gennemført, ikke udelukke iværksættelse eller opretholdelse af indgrebet, hvis yderligere aktioner må anses for nært forestående i området.

Betingelsen om, at forbrydelsens fuldbyrdelse må anses for nært forestående, indebærer desuden, at telefonskanning ikke kan iværksættes lang tid – f.eks. flere måneder – forud for den forbrydelse, som politiet har mistanke om er under forberedelse. Omvendt indebærer udtrykket

ikke, at telefonskanning kun kan foretages i tilfælde, hvor politiet antager, at forbrydelsens fuldbyrdelse vil ske inden for få timer eller dage. Er politiet således i besiddelse af konkrete oplysninger, hvorefter en terrorhandling er under forberedelse til udførelse inden for f.eks. nogle få uger, eller hvorefter det må anses for nærliggende, at fuldbyrdelsen kan ske inden for en sådan tidshorisont, bør betingelsen efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse kunne anses for opfyldt.

Både betingelsernes udformning og indgrebets formål vil dog føre til, at indgrebet typisk kun kan tænkes opretholdt i højst få dage. Dette forhold er understreget af forslaget om tidsfrister for indgrebet, hvorefter hver enkelt frist ikke må overstige 24 timer, jf. nedenfor i afsnit 6.4.4.2. Det er for enhver forlængelse endvidere et krav, at samtlige betingelser er opfyldt, herunder at der er bestemte grunde til at antage, at personer, der vil kunne mistænkes, (fortsat) befinder sig i området.

Om den foreslåede bestemmelse om fuldbyrdelsens nærhed henvises til lovudkastets § 1, nr. 2 (§ 791 e, stk. 1, nr. 5), jf. udtalelsens afsnit 7.1.-7.3.

6.4.3. Kompetence og ”periculum in mora”

Ifølge grundlovens § 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 retskendelse.

I de gældende regler i retsplejeloven er kompetencen til at træffe bestemmelse om indgreb i meddelelshemmeligheden, observation, herunder teleobservation, dataaflysning og forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation, henlagt til *retten*.

Krav om retskendelse bør efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse på tilsvarende måde gælde et indgreb i form af telefonskanning, mens den *praktiske gennemførelse af indgrebet* efter retens afsigelse af kendelse henlægges til politiets foranstaltning og ansvar. I kendelsen må således trækkes grænserne for indgrebet, mens det overlades til politiet at udnytte kendelsen inden for disse grænser.

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 (”periculum in mora”).

Ligesom ved indgreb i meddelelshemmeligheden og andre straffeprocessuelle tvangsindgreb kan der efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse også ved et indgreb i form af telefonskanning opstå situationer, hvor politiet kan have behov for *straks* at iværksætte indgrebet. Når det på samme måde som ved andre straffeprocessuelle tvangsindgreb sikres, at spørgsmålet om godkendelse af indgrebet hurtigt forelægges retten til afgørelse, og at denne afgørelse træffes under de samme processuelle retsgarantier som en forudgående forelæggelse for retten, finder Strafferetsplejeudvalget ikke betænkelighed ved at give politiet en foreløbig kompetence i ”periculum in mora”-tilfældene, som netop som følge af indgrebets akutte karakter må anses for at kunne være af praktisk betydning ved telefonskanning.

Udvalget foreslår på den baggrund, at der for telefonskanning udformes en ”periculum in mora”-regel svarende til de allerede eksisterende for andre straffeprocessuelle tvangsindgreb, jf. lovudkastets § 1, nr. 2 (§ 791 e, stk. 5).

Ifølge den foreslåede regel er betingelserne for indgrebets iværksættelse de samme, hvad enten indgrebet beslutes af retten eller foreløbigt af politiet. Politiet skal, 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 – ligesom det gælder ved andre indgreb i meddelelshemmeligheden m.v. iværksat ”på øjemedet” – at retten skal give meddelelse til Justitsministeriet, såfremt indgrebet efter rettens opfattelse ikke burde have været foretaget eller opretholdt. Med bestemmelsen gives der Justitsministeriet mulighed for disciplinær eller anden indgriben over for politiet.

Udvalget forudsætter i øvrigt – uanset om et indgreb i form af telefonskanning iværksættes efter opnåelse af retskendelse eller ”på øjemedet” – at indgrebet i hvert enkelt tilfælde kun iværksættes efter godkendelse af chefen for Politiets Efterretningstjeneste eller dennes stedfortræder. Dette vil være i overensstemmelse med pkt. IV i Justitsministeriets instruks af 9. maj 1996 om Politiets Efterretningstjeneste, hvorefter indgribende efterforskningskridt, herunder indgreb i meddelelshemmeligheden, i hvert enkelt tilfælde skal godkendes af chefen for tjenesten eller i dennes fravær af chefens stedfortræder.

Om de foreslåede bestemmelser henvises til lovudkastets § 1, nr. 2 (§ 791 e, stk. 3 og 5), jf. udtalelsens afsnit 7.1.-7.3.

6.4.4. Formregler m.v.

6.4.4.1. Retskendelsen og dens form

Som anført ovenfor i afsnit 6.4.3., finder Strafferetsplejeudvalget, at en afgørelse om telefonskanning bør træffes ved retskendelse.

Det følger af retsplejelovens § 218, at kendelser skal *begrundes*. For så vidt angår andre straffeprocessuelle tvangsindgreb følger det af de gældende regler i retsplejeloven, at retten i kendelsen skal anføre ”de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt”. Tilsvarende bør efter udvalgets opfattelse gælde telefonskanning.

Strafferetsplejeudvalget finder endvidere, at indgreb i form af telefonskanning bør specificeres i rettens kendelse ved anførelse af det nærmere område, som indgrebet angår. Dette skyldes, at den bemyndigelse, som kendelsen giver politiet, bør have så præcis en afgrænsning, som de konkrete omstændigheder nu tillader.

Den nærmere afgrænsning af det område, inden for hvilket telefonskanningsudstyret kan placeres (placeringsområdet), må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om end området – i overensstemmelse med almindelige principper om proportionalitet – naturligvis forudsættes at være så begrænset som muligt.

Som anført ovenfor i afsnit 3, er det i dag ikke teknisk muligt at begrænse skanningsudstyrets geografiske rækkevidde således, at udstyret kun dækker et område af en radius på f.eks. 20 eller 100 meter fra skanningsudstyret. Udstyret har således – alt afhængig af dets geografiske placering, bebyggelsestæthed og forskelle i terræn m.v. – en rækkevidde på 150-250 meter fra udstyrets placering (dvs. det dækker et samlet område af 3-500 meter), og de mobiltelefoner, der befinder sig inden for dette område, vil kunne registreres og aflyttes.

Strafferetsplejeudvalget forudsætter, at indgrebet ikke udvides til et *større* område, selv om dette rent teknisk måtte være muligt, jf. i øvrigt afsnit 6.2. ovenfor.

Endelig foreslår Strafferetsplejeudvalget, at der – ligesom ved andre straffeprocessuelle tvangsindgreb – indføres en udtrykkelig regel om *omgørelse* af kendelser om telefonskanning.

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

Om den foreslåede bestemmelse henvises til lovudkastets § 1, nr. 2 (§ 791 e, stk. 3), jf. udtalelsens afsnit 7.1.-7.3.

6.4.4.2. Tidsfrister

Efter de gældende bestemmelser i retsplejeloven om indgreb i meddelelseshemmeligheden skal der i rettens kendelse fastsættes et tidsrum, inden for hvilket indgrebet må finde sted.

Det samme bør efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse gælde ved telefonskanning. Henset til indgrebets særlige karakter finder udvalget desuden, at der bør fastlægges en maksimal længde for det tidsrum (24 timer), som ved kendelse kan fastsættes for indgrebet. Efter lovudkastet skal tidsrummet – i overensstemmelse med almindelige principper om proportionalitet – være så kort som muligt, og det må ikke overstige 24 timer.

Det bemærkes, at politiet aldrig vil kunne opretholde indgrebet ud over det tidsrum, hvor betingelserne for indgrebets foretagelse er opfyldt. Heri ligger, at politiet – selv om det af rettens kendelse måtte fremgå, at et konkret indgreb vil kunne opretholdes i indtil 24 timer – skal afslutte indgrebet efter et kortere tidsrum, hvis enten formålet (den fornødne identifikation) med indgrebet er opnået, eller hvis der f.eks. fremkommer oplysninger, hvorefter der ikke længere er bestemte grunde til at antage, at der over mobiltelefoner i området gives meddelelser til eller fra en person, som vil kunne mistænkes m.v.

Endelig foreslås det i lovudkastet, at fristen skal kunne forlænges med højst 24 timer ad gangen. Dette skal i givet fald ske i form af en ny kendelse. Som anført ovenfor i afsnit 6.4.2.5., er det for enhver forlængelse et krav, at samtlige betingelser er opfyldt, herunder at der er bestemte grunde til at antage, at personer, der vil kunne mistænkes, (fortsat) befinder sig i området.

Om den foreslåede bestemmelse henvises til lovudkastets § 1, nr. 2 (§ 791 e, stk. 4), jf. udtalelsens afsnit 7.1.-7.3.

6.4.4.3. Advokatbeskikkelse

Som anført ovenfor i afsnit 3, 6.2. og 6.4.2.2., vil telefonskanning kunne være et relevant efterforskningsmiddel at bringe i anvendelse på et tidspunkt, hvor der endnu ikke er klarhed over identiteten på den eller de personer, der vil kunne mistænkes for den lovovertrædelse, som danner grundlag for indgrebet. Der vil på dette tidspunkt typisk ikke være rejst sigtelse mod bestemte personer, hvorfor der heller ikke vil være sket forsvarerbeskikkelse for den eller de pågældende.

Dertil kommer, at telefonskanning ikke kun rammer den eller de mistænkte, der befinder sig i skanningsområdet, men også vil omfatte personer, der – i øvrigt uden tilknytning til den konkrete lovovertrædelse – befinder sig i det pågældende område.

Som ved andre indgreb i meddelelshemmeligheden, teleobservation m.v., er det efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse væsentligt, at der for retten finder en kontradiktorisk forhandling sted, således at retten ikke er henvist til at træffe afgørelse alene på grundlag af anklagemyndighedens forelæggelse af sagen.

Det bemærkes herved, at telefonskanning findes at være et så alvorligt indgreb, at det kun bør tillades efter grundig overvejelse i retten, hvorunder argumenterne både for og imod indgrebets foretagelse er fremhævet. Endvidere foretages indgrebet hemmeligt, hvorfor der ikke er mulighed for, at de personer, som indgrebet omfatter, efter iværksættelsen kan protestere og herunder forelægge deres synspunkter for retten.

På baggrund af det anførte foreslår Strafferetsplejeudvalget, at reglerne i retsplejelovens §§ 784 og 785 om advokatbeskikkelse vedrørende indgreb i meddelelshemmeligheden skal finde tilsvarende anvendelse.

Efter retsplejelovens § 784, stk. 1, 1. pkt., skal der – inden retten træffer afgørelse om indgrebets foretagelse – beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig.

Ved telefonskanning omfattes – ligesom ved udvidet teleoplysning – en større personkreds af indgrebet. For denne samlede gruppe af personer beskikkes en enkelt advokat. Som nævnt sker advokatbeskikkelsen med henblik på, at der for retten kan foregå en kontradiktorisk forhandling, hvorved det sikres, at argumenterne såvel for som imod iværksættelse af indgrebet kan

fremføres i retten. Advokaten beskikkes fra den særlige kreds af advokater, som er nævnt i § 784, stk. 2.

I retsplejelovens § 785 er fastsat regler om den beskikkede advokats rettigheder og pligter i forbindelse med sagens behandling.

Om den foreslåede bestemmelse henvises til lovudkastets § 1, nr. 2 (§ 791 e, stk. 6), jf. udtalelsens afsnit 7.1.-7.3.

6.4.5. Tilfældighedsfund

Som det er tilfældet i forbindelse med gennemførelse af et indgreb i meddelelseshemmeligheden eller en ransagning, kan det ske, at politiet får oplysning om en anden lovovertrædelse end den, der begrundede indgrebet. Tilsvarende vil kunne forekomme ved telefonskanning, idet der med indgrebet foretages aflytning af mobiltelefoner.

Hvis den ved indgrebet afslørede lovovertrædelse er af samme art som den, der begrundede indgrebet, synes sådanne tilfælde at være uproblematisk. Hvis politiet f.eks. i forbindelse med en telefonskanning på lokalitet A, der er etableret for at afsløre identiteten på personer med tilknytning til en formodet terroraktion på denne lokalitet, får oplysninger om, at personer uden tilknytning til denne aktion planlægger en terroraktion mod lokalitet B, er der naturligvis intet til hinder for, at politiet anvender de modtagne oplysninger til forebyggelse og strafforfølgning vedrørende terroraktionen på lokalitet B.

Derimod kunne der rejses spørgsmål om, hvorvidt oplysninger om lovovertrædelser, der ikke i sig selv kunne have begrundet indgrebet, men som politiet under indgrebet i anden anledning tilfældigt kommer i besiddelse af, bør kunne anvendes af politiet. Dette kunne f.eks. være tilfældet, hvis politiet i forbindelse med foretagelse af et indgreb i form af telefonskanning i en terrorsag får oplysninger om, hvem der er skyldig f.eks. i et manddrab.

På samme måde som ved f.eks. indgreb i meddelelseshemmeligheden finder Strafferetsplejeudvalget, at tilfældighedsfund – dvs. tilfældigt fundne oplysninger om en kriminalitet, der ikke har begrundet eller kunnet have begrundet det indgreb i form af telefonskanning, som har bragt oplysningerne for dagen – i et vist omfang bør kunne anvendes af politiet. Lovudkastets bestemmelse om anvendelsen af tilfældighedsfund svarer derfor – med mindre redaktionelle ændringer – til bestemmelsen i retsplejelovens § 789 om anvendelsen af tilfældighedsfund ved indgreb i meddelelseshemmeligheden.

I overensstemmelse hermed vil politiet kunne anvende oplysninger om kriminalitet, der er opnået ved foretagelse af telefonskanning som led i *efterforskningen* af denne kriminalitet, selv om den lovovertrædelse, som oplysningerne angår, ikke har dannet og efter udkastets § 791 d, stk. 1, nr. 1-5, heller ikke kunne danne grundlag for indgrebet.

Tilfældighedsfund kan derimod kun anvendes som *bevis* i retten vedrørende den pågældende lovovertrædelse, hvis retten giver sin tilladelse hertil.

Retten skal ved vurderingen af, om et tilfældighedsfund kan tillades anvendt som bevis, lægge vægt på, om der er andre efterforskningskridt, der ville være egnede til at sikre bevis i sagen.

Retten skal i overensstemmelse hermed foretage en vurdering af, om politiet i efterforskningen har foretaget de fornødne skridt til at forsøge på anden måde at sikre bevis i sagen.

Retten skal endvidere påse, at tilfældighedsfundet angår en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Dette krav skal sikre, at den kriminalitet, som tilfældighedsfundet vedrører, ikke er så bagatelagtig, at det ville kunne være urimeligt at anvende tilfældighedsfundet som bevis.

Endelig skal retten foretage en vurdering af rimeligheden af at anvende tilfældighedsfundet som bevis i retten under hensyn til omstændighederne ved tilvejebringelsen af tilladelsen til indgrebet. Ved denne vurdering bør bl.a. indgå omstændighederne vedrørende tilvejebringelsen af tilladelsen til indgrebet, herunder om politiet har strakt sig vidt i skønnet over, om betingelserne var til stede, uden at der dog kan siges at foreligge misbrug. Ved vurderingen bør det endvidere indgå, om det formål, som begrundede indgrebet, er opnået, idet det i givet fald i almindelighed vil være ubetænkeligt at anvende tilfældighedsfundet som bevis i retten.

Det er – ligesom efter de gældende bestemmelser om anvendelse af tilfældighedsfund som bevis efter retsplejelovens § 789 (tilfældighedsfund ved indgreb i meddelelshemmeligheden) og § 800 (tilfældighedsfund ved ransagning) – forudsat, at anklagemyndigheden *udtrykkeligt* over for retten angiver, at der er tale om et tilfældighedsfund.

Modsætter forsvareren sig bevisførelsen, kan spørgsmålet forelægges for retten til afgørelse inden domsforhandlingen i overensstemmelse med princippet i retsplejelovens § 837, stk. 2, jf. stk. 1.

Om den foreslåede bestemmelse henvises til lovudkastets § 1, nr. 2 (§ 791 g), jf. udtalelsens afsnit 7.1.-7.3.

6.4.6. Efterfølgende foranstaltninger

6.4.6.1. Underretning om telefonskanning

Ifølge de gældende regler i retsplejeloven om indgreb i meddelelshemmeligheden skal der som hovedregel snarest muligt efter indgrebets foretagelse gives underretning til den eller de personer, der har været udsat for indgrebet. Dette gælder både i relation til mistænkte og personer uden tilknytning til den lovovertrædelse, som indgrebet vedrører.

Efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse bør en tilsvarende underretningspligt som udgangspunkt gælde ved telefonskanning. Dette skyldes ikke alene, at underretningen udgør et led i den generelle kontrol med hemmelige indgreb, men også, at det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at underretning af den, som har været udsat for et strafprocessuelt tvangsindgreb, udgør en af de retsgarantier, der som udgangspunkt skal være opfyldt.

Ved telefonaflytning skal der efter den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 788, stk. 1, jf. § stk. 2, gives underretning om indgrebet til telefonens indehaver.

På tilsvarende måde skal der efter udvalgets lovudkast efter afslutningen af et indgreb i form af telefonskanning gives underretning til indehaverne af de pågældende mobiltelefoner. Underretning kan dog undlades for så vidt angår aflytninger, der har været af en helt kort varighed, hvis optagelsen slettes inden 14 dage efter udløbet af det tidsrum, for hvilket indgrebet har været tilladt.

Underretning efter den skitserede regel forudsætter naturligvis, at navn og adresse på indehaverne af de aflyttede mobiltelefoner kan fremskaffes.

Ved telefonskanning identificeres IMEI- og IMSI-numrene på de mobiltelefoner, som automatisk har koblet sig op på skanningsudstyret. Det er ikke umiddelbart muligt for politiet på dette grundlag at fastslå, hvem indehaveren af den enkelte mobiltelefon eller SIM-kort er. Politiet kan imidlertid med IMEI- og IMSI-numrene på de mobiltelefoner, som automatisk har koblet sig op på skanningsudstyret, fra udbydere af kommunikationsnet og -tjenester uden retskendelse begære udlevering af oplysninger, der identificerer slutbrugeres adgang til kommunikations-

net og -tjenester, jf. § 15 c i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet. I det omfang, det *herigennem* er muligt at fremskaffe oplysninger om navn og adresse på indehaveren af en aflyttet mobiltelefon, forudsættes underretning at ske.

Efter den skitserede underretningsregel skal der derimod ikke ske underretning til de enkeltpersoner, der har foretaget de konkrete aflyttede telefonsamtaler. Dette skyldes, at en sådan underretning ville være praktisk umulig at gennemføre.

Underretning skal kun ske i det omfang, der har fundet en aflytning sted. Er der således *alene* sket registrering af IMEI- og IMSI-numrene på de mobiltelefoner, som automatisk har koblet sig op på skanningsudstyret, skal underretning herom ikke ske.

Som nævnt finder Strafferetsplejeudvalget, at underretning bør kunne undlades, hvis der har været tale om en helt kortvarig aflytning, som slettes inden 14 dage efter udløbet af det tidsrum, for hvilket indgrebet har været tilladt. Udtrykket "helt kortvarig" forudsættes at omfatte aflytninger, der ikke har overstegit 1-2 minutter. Det må antages, at langt størstedelen af de aflytninger, der vil blive foretaget som led i telefonskanning, vil blive af helt kort varighed, idet indgrebet alene har et identifikationsformål, jf. ovenfor afsnit 3 og 6.2.

Underretningen skal i øvrigt gives af politiet snarest muligt efter indgrebets afslutning, medmindre politiet inden 14 dage efter udløbet af det tidsrum, for hvilket indgrebet har været tilladt, har fremsat begæring om unkladelse af eller udsættelse med underretning. Underretningen skal have et indhold, der svarer til indholdet af underretning efter § 788. Der henvises herved til betænkning nr. 1023/1984, side 118-119.

Efter den skitserede bestemmelse skal de gældende regler i retsplejelovens § 788, stk. 3, 3. pkt., samt stk. 4, finde tilsvarende anvendelse.

Det følger af § 788, stk. 3, 3. pkt., at genpart af underretningen skal sendes til den advokat, der er beskikket i medfør af § 784, stk. 1.

Retsplejelovens § 788, stk. 4, vedrører unkladelse af eller udsættelse med underretning. Efter denne bestemmelse kan retten efter begæring fra politiet beslutte, at underretning skal undlades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum, hvis underretningen vil være til skade for efterforskningen eller til skade for efterforskningen i en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan danne grundlag for et indgreb i meddelelseshemmeligheden, eller hvis hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder eller om-

stændighederne i øvrigt taler imod underretning. Er der efter § 784, stk. 1, beskikket en advokat, skal denne have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer beslutning om unkladelse af eller udsættelse med underretningen.

Underretning vil f.eks. kunne unkladelse eller udsættes, hvor selve oplysningen om indgrebet vil være ødelæggende for efterforskningen af den sag, som indgrebet vedrører. Unkladelse eller udsættelse med underretning af hensyn til efterforskningen i andre verserende sager vil navnlig kunne komme på tale i sager om kriminalitet af mere organiseret og systematisk karakter samt ved efterforskning inden for organiserede kriminelle miljøer, idet selve oplysningen om, at der har været foretaget telefonskanning, i disse tilfælde vil kunne afsløre, at politiet har opmærksomheden rettet mod gruppen og dermed vanskeliggøre efterforskningen af anden alvorlig kriminalitet.

Unkladelse af eller udsættelse med underretning vil som nævnt endvidere kunne ske, hvis hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder taler imod underretning. Udtrykket ”fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder” har samme anvendelsesområde som den tilsvarende formulering i retsplejelovens § 729 c, stk. 1, nr. 6.

Det følger af det almindelig gældende proportionalitetsprincip, at hvis formålet med at unklade at give underretning kan varetages ved at udsætte underretningen i et nærmere fastsat tidsrum, skal dette foretrækkes frem for helt at unklade underretning.

Den advokat, der er beskikket i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 1, skal have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer beslutning om unkladelse af eller udsættelse med underretningen.

Om den foreslåede bestemmelse henvises til lovudkastets § 1, nr. 2 (§ 791 f), jf. udtalelsens afsnit 7.1.-7.3.

6.4.6.2. Opbevaring eller destruktion af materiale

Den nugældende bestemmelse i retsplejelovens § 791 indeholder regler om politiets opbevaring eller destruktion af et ved indgreb i meddelelshemmeligheden tilvejebragt materiale.

Efter retsplejelovens § 791, stk. 1, skal båndoptagelser, fotokopier eller anden gengivelse af det, der ved indgrebet er kommet til politiets kundskab, tilintetgøres, hvis der ikke rejses sig-

telse mod nogen for den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet, eller hvis påtale senere opgives. Når tilintetgørelse har fundet sted, underretter politiet en i medfør af § 784, stk. 1, beskikket advokat herom.

Retsplejelovens § 791, stk. 2, 1. pkt., hjemler en adgang til at unnlade eller udsætte destruktio-
nen af det materiale, som efter stk. 1 skal destrueres. Bestemmelsen vedrører materiale, der
fortsat er af efterforskningsmæssig betydning. Materiale kan være af fortsat efterforsknings-
mæssig betydning f.eks. i tilfælde, hvor undersøgelserne vedrørende den lovovertrædelse, der
dannede grundlag for indgrebet, ikke er afsluttet, eller hvor der ved indgrebet – i form af til-
fældighedsfund – er fremkommet oplysninger om andre lovovertrædelser.

Spørgsmål om unkladelse af eller udsættelse med destruktion af materiale skal som udgangs-
punkt indbringes af politiet for retten, og retten skal, inden der træffes afgørelse, give den i
medfør af § 784, stk. 1, beskikkede advokat lejlighed til at udtale sig, jf. § 791, stk. 2, 2. pkt.
Der er imidlertid gjort en undtagelse hertil i sager vedrørende straffelovens kapitel 12, §§ 111-
115 og 118, jf. § 791, stk. 2, sidste pkt. I disse sager, hvor materialet for så vidt er undergivet
samme destruktionsregel som andet materiale, træffes afgørelsen om, hvorvidt destruktion skal
finde sted, af politiet, der i disse sager er undergivet Justitsministeriets tilsyn.

§ 791, stk. 3, vedrører tilintetgørelse af materiale i tilfælde, hvor der i forbindelse med tele-
fonaflytning, anden aflytning eller brevåbning er foretaget indgreb i den mistænkte forbindel-
se med personer, som efter reglerne i retsplejelovens § 170 er udelukket fra at afgive forkla-
ring som vidne (dvs. præster, læger, forsvarere og advokater og de nævnte personers med-
hjælpere). Sådant materiale skal tilintetgøres straks, medmindre materialet giver anledning til,
at der rejses sigtelse for strafbart forhold mod den omhandlede person, eller at hvervet som
forsvarer bliver frataget den pågældende, jf. retsplejelovens §§ 730, stk. 3, og 736.

Efter § 791, stk. 4, skal politiet i øvrigt tilintetgøre materiale, som tilvejebringes ved indgreb i
meddelelseshemmeligheden, og som viser sig ikke at have efterforskningsmæssig betydning.
Der er tale om en opsamlingsbestemmelse, der skal sikre, at alt øvrigt irrelevant materiale til-
intetgøres.

Efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse bør retsplejelovens § 791 om opbevaring og destruk-
tion af materiale gælde også ved telefonskanning. Reglen bør – navnlig i lyset af den foreslåe-
de regel, hvorefter underretning kan unnlades for så vidt angår helt kortvarige aflytninger, som
slettes inden 14 dage efter udløbet af det tidsrum, for hvilket indgrebet har været tilladt, jf.
afsnit 6.4.6.1. ovenfor – efter udvalgets opfattelse suppleres af en særregel, hvorefter optagel-

ser af aflyttede samtaler skal slettes *straks* det viser sig, at de er uden betydning for efterforskningen.

Om den foreslåede bestemmelse henvises til lovudkastets § 1, nr. 2 (§ 791, stk. 6), jf. udtalelsens afsnit 7.1.-7.3.

6.5. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8

Som anført ovenfor i afsnit 4.5., følger det af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8, stk. 1, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder, jf. bestemmelsens stk. 2.

Aflytning af telefonsamtaler udgør et indgreb i retten til respekt for privatliv og korrespondance. Indgreb i denne ret kan derfor kun ske, hvis betingelserne i artikel 8, stk. 2, er opfyldt.

Den første betingelse er, at indgrebet skal være hjemlet ved lov. Denne lovhjemmel skal efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomtols praksis være formuleret med den fornødne klarhed og præcision.

Det er for det andet en betingelse, at indgrebet foretages med henblik på varetagelsen af et af de hensyn, der er opregnet i artikel 8, stk. 2, dvs. af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, forebyggelse af uro eller forbrydelse, beskyttelse af sundheden og sædeligheden eller andres rettigheder og friheder. Denne betingelse knytter sig til den tredje betingelse, hvorefter indgrebet skal være nødvendigt i et demokratisk samfund, hvilket bl.a. indebærer et krav om proportionalitet.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomtols praksis, at der ved indgreb i meddelelseshemmeligheden skal være en række retsgarantier opfyldt. F.eks. bør et indgreb i meddelelseshemmeligheden som hovedregel kun kunne ske efter retskendelse, ligesom der som hovedregel skal gives underretning til den eller de personer, der har været berørt af indgrebet.

Efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse er den foreslåede ordning for indgreb i form af telefonskanning i overensstemmelse med konventionens artikel 8.

6.6. Bemyndigelsesbestemmelse

Som det fremgår ovenfor i afsnit 2 og 3, kan der via mobilt skanningsudstyr (dvs. en såkaldt ”falsk” basisstation) ske aflytning af samtaler, der føres fra mobiltelefoner inden for udstyrets rækkevidde.

For så vidt angår aflytning af mobiltelefonsamtaler, der føres over GSM-nettet, kan dette ifølge oplysning fra Politiets Efterretningstjeneste ske, selv om mobiltelefonforbindelsen er krypteret (den såkaldte A5/1-kryptering), hvorimod aflytning af mobiltelefonsamtaler, der føres over UMTS-nettet, på grund af de yderligere sikkerhedsmekanismer, der er knyttet til dette net, ikke kan aflyttes med det tekniske udstyr, der i dag står til rådighed.

Hvis der er et politisk ønske om at indføre telefonskanning som et lovreguleret indgreb, jf. afsnit 6.3. ovenfor, forudsætter Strafferetsplejeudvalget, at sådanne tekniske problemer løses. Dette kan ske ved i retsplejeloven eller i tele- og kommunikationslovgivningen at indføre en generel regel om teleselskabernes bistand i form af en hjemmelsbestemmelse, hvorefter der administrativt kan udstedes regler om, at teleselskaberne har pligt til at indrette deres udstyr og systemer således, at eventuel kryptering m.v. ikke er til hinder for foretagelse af telefonskanning.

6.7. Konsekvensændring af radiofrekvensloven

Som anført i afsnit 3, kan skanning af mobiltelefonkommunikation ske ved brug af en såkaldt ”falsk” basisstation. Ved skanningsudstyrets aktivering vil dette fungere som en almindelig basisstation eller mobilmast. Heri ligger bl.a., at den ”falske” basisstation vil sende på frekvenser, som mobiloperatører allerede er blevet tildelt.

IT- og Telestyrelsen har oplyst, at politiets anvendelse af udstyr i form af en ”falsk” basisstation, der sender på frekvenser, som mobiloperatører allerede er blevet tildelt, vil nødvendiggøre en ændring af radiofrekvensloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 680 af 23. juni 2004 om radiofrekvenser, som ændret ved lov nr. 545 af 8. juni 2006. Det vil således generelt ikke være muligt for politiet at anvende radiofrekvenser, hvortil der allerede er udstedt tilladelse til andre brugere.

Hvis der er et politisk ønske om at indføre telefonskanning som et lovreguleret indgreb, jf. afsnit 6.3. ovenfor, må det forudsætte, at der foretages en ændring af radiofrekvensloven,

hvorefter politiet får mulighed for at anvende radiofrekvenser uden tilladelse med henblik på at foretage telefonskanning.

En sådan ændring af radiofrekvensloven vil svare til den ændring af radiofrekvensloven, som skete ved lov nr. 545 af 8. juni 2006 om ændring af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, lov om radiofrekvenser og lov om radio- og elektromagnetiske forhold (Opfølgning på regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse), hvor der i radiofrekvenslovens § 4 blev indført et nyt stk. 5. I medfør af denne bestemmelse kan politiet anvende radiofrekvenser uden tilladelse med henblik på at forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation m.v. som led i indgreb foretaget i medfør af den samtidigt – ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 – indførte bestemmelse i retsplejelovens § 791 c (om forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation), der er nærmere omtalt i afsnit 4.2.4.

IT- og Telestyrelsen har oplyst, at indførelse af en adgang til skanning af mobiltelefonkommunikation ved brug af såkaldte ”falske” basisstationer ikke *herudover* vil nødvendiggøre ændringer i tele- og kommunikationslovgivningen.

7. Udvalgets lovudkast med bemærkninger

7.1. Lovudkast

U D K A S T

til
lov om ændring af retsplejeloven
(telefonskanning)

§ 1

I lov om rettens pleje, jf. lovbekendtgørelse nr. 910 af 27. september 2005, som senest ændret ved lov nr. 542 af 8. juni 2006, foretages følgende ændringer:

1. *Overskriften til kapitel 71* affattes således:

Indgreb i meddelelseshemmeligheden m.v.”.

2. Efter § 791 c indsættes:

”§ 791 d. Politiet kan efter reglerne i §§ 791 e-791 g foretage telefonskanning. Ved telefonskanning forstås registrering af mobiltelefoner, der befinder sig i et begrænset område, samt aflytning af samtaler, der føres over disse telefoner, med henblik på identifikation af mistænkte.

§ 791 e. Telefonskanning må kun foretages, såfremt

- 1) der er bestemte grunde til at antage, at der over mobiltelefoner i området gives meddelelse til eller fra en person, som vil kunne mistænkes,
- 2) indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen,
- 3) efterforskningen angår en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13,
- 4) mistanken vedrører en forbrydelse, som kan medføre fare for menneskers liv eller helbred, og
- 5) forbrydelsens fuldbyrdelse må anses for nært forestående.

Stk. 2. Telefonskanning 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 indgrebet rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Stk. 3. Telefonskanning sker efter rettens kendelse. I kendelsen anføres det nærmere område, hvor indgrebet kan foretages, og de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt. Kendelsen kan til enhver tid omgøres.

Stk. 4. I kendelsen fastsættes det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages. Dette tidsrum skal være så kort som muligt og må ikke overstige 24 timer. Tidsrummet kan forlænges med højst 24 timer ad gangen. Forlængelsen sker ved kendelse.

Stk. 5. 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 og eventuelt opretholdes, og i bekræftende fald for hvilket tidsrum, jf. stk. 3, 2. pkt., og stk. 4. Burde indgrebet efter rettens opfattelse ikke have været foretaget eller opretholdt, skal retten give meddelelse herom til Justitsministeriet.

Stk. 6. I øvrigt finder reglerne i §§ 784, 785 og 791 tilsvarende anvendelse. Optagelse af samtaler, der aflyttes, skal dog slettes, straks det viser sig, at de er uden betydning for efterforskningen.

§ 791 f. Efter afslutningen af et indgreb i form af telefonskanning skal der gives underretning til indehaverne af de mobiltelefoner, der har været aflyttet. Underretning skal dog ikke gives om helt kortvarige aflytninger, som slettes inden 14 dage efter udløbet af det tidsrum, for hvilket indgrebet har været tilladt.

Stk. 2. Underretning efter stk. 1 gives af politiet snarest muligt efter indgrebets afslutning, medmindre politiet inden 14 dage efter udløbet af det tidsrum, for hvilket indgrebet har været tilladt, har fremsat begæring om undladelse af eller udsættelse med underretning, jf. stk. 3.

Stk. 3. Reglerne i § 788, stk. 3, 3. pkt., samt stk. 4, finder tilsvarende anvendelse.

§ 791 g. Får politiet ved foretagelse af telefonskanning oplysning om en lovovertrædelse, der ikke har dannet og efter reglerne i § 791 d, stk. 1, nr. 1-5, heller ikke kunne danne grundlag for indgrebet, kan politiet anvende denne oplysning som led i efterforskningen af den pågældende lovovertrædelse.

Stk. 2. Oplysninger som nævnt i stk. 1 kan kun anvendes i retten som bevis vedrørende lovovertrædelsen, hvis retten giver sin tilladelse hertil. En sådan tilladelse kan gives, hvis

- 1) andre efterforskningsskridt ikke vil være egnede til at sikre bevis i sagen,
- 2) sagen angår en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, og
- 3) retten i øvrigt finder det ubetænkeligt.”

7.2. Almindelige bemærkninger

Lovudkastet indeholder udvalgets forslag til de bestemmelser i retsplejeloven, som bør gælde, såfremt man ønsker at indføre lovgivning om telefonskanning. Med hensyn til udvalgets generelle overvejelser henvises til afsnit 6.3, hvoraf bl.a. fremgår, at udvalget ikke har taget stilling til, om der bør indføres en lovgivning om adgang til at foretage telefonskanning. Det fremgår endvidere, at ét medlem (Eva Smith) har afgivet en særudtalelse og herefter ikke har deltaget i udarbejdelsen af nærværende lovudkast.

Ved telefonskanning forstås registrering af mobiltelefoner (ved disses IMEI- og IMSI-numre), der befinder sig i et begrænset område, samt aflytning af samtaler, der føres over disse telefoner, med henblik på identifikation af mistænkte. Efter lovudkastet kan politiet i helt særlige situationer foretage telefonskanning.

Indgrebet vedrører alene mobiltelefonkommunikation, og udvalget har derfor fundet det rigtigst at anvende udtrykket "telefonskanning" frem for "kommunikationsskanning", som er den betegnelse, der er anvendt i den tværministerielle arbejdsgruppes rapport "Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror" fra oktober 2005.

Der er som nævnt tale om et efterforskningskridt, som ikke hidtil har været reguleret i retsplejeloven.

Indgrebet har lighed med indgreb i meddelelshemmeligheden i form af telefonaflytning, idet der – med henblik på identifikation af mobiltelefoner og herigennem de personer, der anvender de pågældende mobiltelefoner – foretages aflytning af telefonsamtaler. Samtidig adskiller indgrebet sig fra en almindelig telefonaflytning ved, at dets anvendelse særligt vil være relevant at bringe i anvendelse på et stadie af efterforskningen, hvor der nok foreligger bestemte grunde til at antage, at en forbrydelse er under forberedelse, men hvor efterforskningen endnu ikke er så vidt fremskreden, at der foreligger en mistanke mod *bestemte* personer.

Det er karakteristisk for indgrebet, at det vil omfatte *en ubestemt kreds af personer*, der tilfældigt befinder sig i det pågældende område. Samtaler, der føres af sådanne personer, har i forhold til den eller de samtaler mellem mistænkte, som er målet for aflytningen, efter indgrebets intention imidlertid karakter af "støj". Politiets opgave med hensyn til disse samtaler er derfor reelt begrænset til at få dem sorteret fra – ikke at undersøge dem nærmere.

Aflytning af den enkelte samtale retter sig således alene mod at konstatere, om den pågældende person hører til den kreds af endnu uidentificerede personer, der mistænkes. Er dette ikke tilfældet, kan aflytningen af samtalen straks ved konstateringen heraf bringes til ophør. Hører den pågældende person derimod til den kreds af personer, der mistænkes, er formålet med skanningen opnået, og et efterfølgende indgreb over for denne person, herunder f.eks. i form af en fortsat telefonaflytning, må bero på de almindelige regler herom.

De nye bestemmelser om telefonskanning foreslås indsat i retsplejelovens kapitel 71, der indeholder regler om indgreb i meddelelseshemmeligheden, observation, dataaflæsning og forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation.

Udkastets § 791 d indeholder en definition af telefonskanning. De materielle betingelser for indgrebets foretagelse er indeholdt i § 791 e, stk. 1 og 2. Udkastets § 791 e, stk. 3-5, indeholder regler om kompetence, herunder om rettens kendelses form, mens regler om advokatbeskikkelse og destruktion af materiale er indeholdt i § 791 e, stk. 6. I § 791 f er givet bestemmelser om underretning. Endelig er der i § 791 g givet regler om de såkaldte tilfældighedsfund.

7.3. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1 (overskriften til retsplejelovens kapitel 71)

Ændringen af overskriften til kapitel 71 er en konsekvens af de foreslåede regler i §§ 791 d-791 g om telefonskanning.

Til nr. 2 (§ 791 d)

Udkastets § 791 d indeholder en definition af begrebet ”telefonskanning”. Der forstås herved registrering af mobiltelefoner, der befinder sig i et begrænset område, samt aflytning af samtaler, der føres over disse telefoner, med henblik på identifikation af mistænkte.

Formålet med telefonskanning er identifikation af den eller de mobiltelefoner, som personer med tilknytning til en planlagt overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13 anvender, med henblik på herigennem at kunne identificere de pågældende personer.

Når identifikation af en mobiltelefon er sket, vil grundlaget for (fortsat) aflytning af den pågældende telefon bero på den almindelige regel om telefonaflytning.

Telefonskanning foretages af politiet. I praksis vil det være Politiets Efterretningstjeneste, der varetager efterforskningen af den type kriminalitet (straffelovens kapitel 12 og 13), som efter udkastet kan danne grundlag for telefonskanning.

Det fremgår af pkt. IV i Justitsministeriets instruks af 9. maj 1996 om Politiets Efterretningstjeneste, at indgribende efterforskningsskridt, herunder indgreb i meddelelshemmeligheden, i hvert enkelt tilfælde skal godkendes af chefen for tjenesten eller i dennes fravær af chefens stedfortræder. Såfremt det pågældende efterforskningsskridt kræver retskendelse, skal denne godkendelse finde sted, forinden sagen forelægges for retten i overensstemmelse med retsplejens regler.

I overensstemmelse med denne instruks forudsætter Strafferetsplejeudvalget, at en begæring til retten om foretagelse af telefonskanning, eller – hvis indgrebet iværksættes ”på øjemedet” – inden telefonskanningen iværksættes, forelægges til forudgående godkendelse hos chefen for Politiets Efterretningstjeneste eller dennes stedfortræder.

Der henvises i øvrigt til udtalelsens afsnit 6.1., 6.2. og 6.4.3.

Til § 791 e

I udkastets *stk. 1* er angivet de betingelser, som skal være opfyldt for, at politiet kan foretage telefonskanning.

Betingelserne for indgrebets foretagelse bygger grundlæggende på reglerne om telefonaflytning. Betingelserne er imidlertid strengere, idet telefonskanning i højere grad end telefonaflytning, der kun kan foretages med hensyn til telefoner, der antages at blive anvendt til at give meddelelser til eller fra en mistænkt, vil ramme udenforstående. For det første er kriminalitetskravet skærpet, idet telefonskanning kun kan foretages i sager om forsætlige overtrædelser af straffelovens kapitler 12 eller 13. Endvidere må den lovovertrædelse, som begrundet indgrebets foretagelse, endnu ikke være fuldbyrdet, ligesom lovovertrædelsen skal kunne medføre fare for menneskers liv eller helbred, jf. nedenfor.

Efter udkastets § 791 e, *stk. 1, nr. 1*, skal der være bestemte grunde til at antage, at der over mobiltelefoner i området gives meddelelse til eller fra en person, som vil kunne mistænkes.

Det er efter bestemmelsen ikke et krav, at der foreligger en mistanke rettet mod en *bestemt* person. Dette skyldes, at telefonskanning netop kan være relevant at anvende i tilfælde, hvor politiet ikke er bekendt med identiteten på den eller de personer, der har tilknytning til den planlagte terrorhandling, og/eller disses mobiltelefoner.

Det forhold, at det ikke efter bestemmelsen er et krav, at der foreligger en mistanke rettet mod en *bestemt* person, indebærer ikke en svækkelse af kravet til mistankens styrke i forhold til f.eks. styrken af det mistankekrav, som gælder ved telefonaflytning. Formuleringen er således udelukkende en markering af det identifikationsformål, som indgrebet har.

I kravet om ”bestemte grunde” ligger, at enhver løs formodning ikke vil være tilstrækkelig. Politiets antagelse om, at der i det område, hvor indgrebet agtes foretaget, over mobiltelefoner gives meddelelse til eller fra en person, som vil kunne mistænkes, skal være rimeligt og konkret begrundet i de foreliggende oplysninger.

Efter § 791 e, stk. 1, *nr. 2*, er det endvidere en betingelse, at indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen. Et tilsvarende indikationskrav gælder efter retsplejelovens § 781 om indgreb i meddelelshemmeligheden.

Det følger af forarbejderne til § 781, at indikationskravet indeholdt i denne bestemmelse ikke nødvendigvis medfører, at indgrebet kun må foretages, hvis det er eneste mulige efterforskningsmiddel, jf. Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1023/1984 om politiets indgreb i meddelelshemmeligheden og anvendelse af agenter, side 102. Tilsvarende kan telefonskanning foretages, hvor der vel foreligger andre muligheder, men hvor disse er uforholdsmæssigt besværlige, usikre eller ødelæggende for den videre efterforskning. Idet indgrebet forudsættes anvendt alene i situationer af en vis akut karakter, herunder navnlig i tilfælde, hvor udførelsen af en terroraktion må anses for nært forestående, eller hvor forberedelsen af en terroraktion er i gang, kan andre efterforskningskridt dog kun vanskeligt tænkes at være tilstrækkelige, når én eller flere mistænkte er uidentificerede og almindelig telefonaflytning derfor ikke kan anvendes.

Efter § 791 e, stk. 1, *nr. 3*, er det desuden en betingelse, at efterforskningen angår en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13, dvs. forbrydelser mod henholdsvis statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v. De foreslåede bestemmelser om telefonskanning tager navnlig sigte på efterforskning af terrorhandlinger, men er ikke begrænset hertil.

Efter udkastets § 791 e, stk. 1, nr. 4, er det endvidere en betingelse, at mistanken vedrører en forbrydelse, som kan medføre fare for menneskers liv eller helbred. Der er tale om en skærpet betingelse i forhold til, hvad der gælder for rumaflytning og udvidet teleoplysning, hvor mistanken skal vedrøre en forbrydelse, som har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier, jf. § 781, stk. 5, 1. pkt. Den forbrydelse, som mistanken vedrører, skal således indebære en risiko for menneskers liv eller helbred og ikke kun f.eks. tingskade.

Endelig følger det af udkastets § 791 e, stk. 1, nr. 5, at det som en yderligere betingelse for telefonskanning gælder, at forbrydelsens fuldbyrdelse må anses for nært forestående.

Telefonskanning kan således ikke iværksættes *efter* fuldbyrdelsen af den lovovertrædelse, som danner grundlag for indgrebets foretagelse. Er indgrebet iværksat inden lovovertrædelsens fuldbyrdelse med henblik på identifikation af den eller de personer, som har tilknytning til lovovertrædelsen, forudsættes indgrebet dog at kunne opretholdes i et kortere tidsrum også efter forbrydelsens fuldbyrdelse, hvis de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, fortsat foreligger, dvs. at de personer, som vil kunne mistænkes, stadig må antages at befinde sig i området.

Betingelsen om, at fuldbyrdelsen er nært forestående, udelukker heller ikke, at indgrebet opretholdes, selv om det kan tænkes, at en fuldbyrdelseshandling nu er iværksat, når virkningen heraf endnu ikke er indtrådt. Endelig vil det forhold, at f.eks. en terroraktion ved en udløst bombeeksplosion er gennemført, ikke udelukke iværksættelse eller opretholdelse af indgrebet, hvis yderligere aktioner i området må anses for nært forestående.

Både betingelsernes udformning og indgrebets formål vil dog føre til, at indgrebet typisk kun kan tænkes opretholdt i højst få dage. Dette forhold er understreget af forslaget om tidsfrister for indgrebet, hvorefter hver enkelt frist ikke må overstige 24 timer. Det er for enhver forlængelse endvidere et krav, at samtlige betingelser er opfyldt, herunder at der er bestemte grunde til at antage, at personer, der vil kunne mistænkes, (fortsat) befinder sig i området.

Betingelsen om, at forbrydelsens fuldbyrdelse må anses for nært forestående, indebærer desuden, at telefonskanning ikke kan iværksættes lang tid – f.eks. flere måneder – forud for den forbrydelse, som politiet har mistanke om er under forberedelse. Omvendt indebærer betingelsen ikke, at telefonskanning kun kan foretages i tilfælde, hvor politiet antager, at forbrydelsens fuldbyrdelse vil ske inden for få timer eller dage. Er politiet således i besiddelse af konkrete

oplysninger, hvorefter en terrorhandling er under forberedelse til udførelse inden for f.eks. nogle få uger, eller hvorefter det må anses for nærliggende, at fuldbyrdelsen kan ske inden for en sådan tidshorisont, må betingelsen i § 791 e, stk. 1, nr. 5, anses for opfyldt.

Udkastets § 791 e, stk. 2 indeholder en almindelig proportionalitetsregel. Bestemmelsen indebærer, at der inden indgrebets anvendelse skal foretages en afvejning mellem indgrebets fordele og ulemper. Reglen medfører endvidere, at indgrebet ikke må foretages, hvis dets øjemed kan tilgodeses ved et mindre byrdefuldt efterforskningsmiddel.

Efter *stk. 3, 1. pkt.*, henhører kompetencen til at træffe bestemmelse om telefonskanning under retten.

I kendelsen skal angives det nærmere område, hvor indgrebet kan foretages, og de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, jf. *stk. 3, 2. pkt.*

Den nærmere afgrænsning af det område, inden for hvilket skanningsudstyret kan placeres (placeringsområdet), må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om end området – i overensstemmelse med almindelige principper om proportionalitet – naturligvis skal være så begrænset som muligt.

Det er i dag ikke teknisk muligt at begrænse skanningsudstyrets geografiske rækkevidde således, at udstyret kun dækker et område af en radius på f.eks. 20 eller 100 meter fra skanningsudstyret. Udstyret har – alt afhængig af dets geografiske placering, bebyggelsestæthed og forskelle i terræn m.v. – en rækkevidde på 150-250 meter (dvs. det dækker et samlet område af 3-500 meter), og de mobiltelefoner, der befinder sig inden for dette område, vil kunne registreres og aflyttes.

Det forudsættes, at indgrebet ikke udvides til et *større* område, selv om dette rent teknisk måtte være muligt.

I medfør af udkastets *stk. 4, 1. pkt.*, skal i kendelsen angives det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages. Tidsrummet skal – i overensstemmelse med almindelige principper om proportionalitet – være så kort som muligt, og det må ikke overstige 24 timer. Efter *stk. 4, 3. og 4. pkt.*, kan tidsrummet ved kendelse forlænges med højst 24 timer ad gangen. For enhver forlængelse er det et krav, at samtlige betingelser er opfyldt, herunder at der er bestemte

grunde til at antage, at personer, der vil kunne mistænkes, befinder sig i området, jf. umiddelbart ovenfor.

Efter *stk. 5* kan politiet træffe en foreløbig beslutning om at foretage telefonskanning, hvis indgrebets øjemed ville forspildes ved at skulle afvente en retskendelse. Betingelserne for indgrebets foretagelse er de samme, hvad enten indgrebet besluttet af retten eller foreløbigt af politiet. Ifølge lovudkastet skal politiet, når indgrebet er iværksat uden forudgående retskendelse, snarest muligt og senest inden 24 timer fra iværksættelsen forelægge sagen for retten til afgørelse.

Retten afgørelse, der ikke er bundet til at skulle foreligge inden udløbet af de 24 timer, skal angå *både* spørgsmålet, om betingelserne for indgrebet var opfyldt ved indgrebets iværksættelse, *og* spørgsmålet om indgrebets eventuelle opretholdelse.

Burde indgrebet efter retten opfattelse ikke være foretaget eller opretholdt, skal retten give meddelelse herom til Justitsministeriet, jf. *stk. 5, sidste pkt.* Med denne bestemmelse gives der Justitsministeriet mulighed for disciplinær eller anden indgriben.

Efter *stk. 6* finder reglerne i §§ 784 og 785 (om advokatbeskikkelse) og § 791 (om destruktion) tilsvarende anvendelse. Det er i bestemmelsen desuden præciseret, at optagelser af aflyttede samtaler skal slettes, straks det viser sig, at de er uden betydning for efterforskningen.

Efter retsplejelovens § 784, stk. 1, 1. pkt., skal der – inden retten træffer afgørelse om indgrebets foretagelse – beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig.

Ved telefonskanning omfattes – ligesom ved udvidet teleoplysning – en større personkreds af indgrebet. For denne samlede gruppe af personer beskikkes en enkelt advokat. Advokatbeskikkelsen sker med henblik på, at der for retten kan foregå en kontradiktorisk forhandling, hvorved det sikres, at argumenterne såvel for som imod iværksættelse af indgrebet kan fremføres i retten. Advokaten beskikkes fra den særlige kreds af advokater, som er nævnt i § 784, stk. 2. Der er i retsplejelovens § 785 fastsat regler om den beskikkede advokats rettigheder og pligter i forbindelse med sagens behandling.

Retsplejelovens § 791 indeholder regler om politiets opbevaring eller destruktion af det ved indgrebet tilvejebragte materiale.

Efter retsplejelovens § 791, stk. 1, skal båndoptagelser, fotokopier eller anden gengivelse af det, der ved indgrebet er kommet til politiets kundskab, tilintetgøres, hvis der ikke rejses sigtelse mod nogen for den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet, eller hvis påtale senere opgives. Når tilintetgørelse har fundet sted, underretter politiet en i medfør af § 784, stk. 1, beskikket advokat herom.

Retsplejelovens § 791, stk. 2, 1. pkt., hjemler en adgang til at undlade eller udsætte destruktionsreglen af det materiale, som efter stk. 1 skal destrueres. Bestemmelsen vedrører materiale, der fortsat er af efterforskningsmæssig betydning. Materiale kan være af fortsat efterforskningsmæssig betydning f.eks. i tilfælde, hvor undersøgelserne vedrørende den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet, ikke er afsluttet, eller hvor der ved indgrebet – i form af tilfældighedsfund – er fremkommet oplysninger om andre lovovertrædelser.

Spørgsmål om undladelse af eller udsættelse med destruktionsreglen af materiale skal som udgangspunkt indbringes af politiet for retten, og retten skal, inden der træffes afgørelse, give den i medfør af § 784, stk. 1, beskikkede advokat lejlighed til at udtale sig, jf. § 791, stk. 2, 2. pkt. Der er imidlertid gjort en undtagelse hertil i sager vedrørende straffelovens kapitel 12, §§ 111-115 og 118, jf. § 791, stk. 2, sidste pkt. I disse sager, hvor materialet for så vidt er undergivet samme destruktionsregel som andet materiale, træffes afgørelsen om, hvorvidt destruktionsreglen skal finde sted, af politiet, der i disse sager er undergivet Justitsministeriets tilsyn.

§ 791, stk. 3, vedrører tilintetgørelse af materiale i tilfælde, hvor der i forbindelse med 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 (dvs. præster, læger, forsvarere og advokater og de nævnte personers medhjælpere). Sådant materiale skal tilintetgøres straks, medmindre materialet giver anledning til, at der rejses sigtelse for strafbart forhold mod den omhandlede person, eller at hvervet som forsvarer bliver frataget den pågældende, jf. retsplejelovens §§ 730, stk. 3, og 736.

Efter § 791, stk. 4, skal politiet i øvrigt tilintetgøre materiale, som tilvejebringes ved indgreb i meddelelseshemmeligheden, og som viser sig ikke at have efterforskningsmæssig betydning. Der er tale om en opsamlingsbestemmelse, der skal sikre, at alt øvrigt irrelevant materiale tilintetgøres.

Der henvises i øvrigt til udtalelsens afsnit 6.4.2., 6.4.3., 6.4.4. og 6.4.6.2. Om underretning om indgrebets foretagelse henvises til bemærkningerne nedenfor til udkastets § 791 f.

Til § 791 f

Efter bestemmelsen i *stk. 1* skal der efter afslutningen af et indgreb i form af telefonskanning gives underretning til indehaverne af de mobiltelefoner, der har været aflyttet, medmindre der har været tale om en helt kortvarig aflytning, som slettes inden 14 dage efter udløbet af det tidsrum, for hvilket indgrebet har været tilladt.

Underretning forudsætter, at navn og adresse på indehaverne af de aflyttede mobiltelefoner kan fremskaffes. Ved telefonskanning identificeres IMEI- og IMSI-numrene på de mobiltelefoner, som automatisk har koblet sig op på skanningsudstyret. Det er ikke umiddelbart muligt for politiet på dette grundlag at fastslå, hvem indehaveren af den enkelte mobiltelefon eller SIM-kort er. Politiet kan imidlertid med IMEI- og IMSI-numrene på de mobiltelefoner, som automatisk har koblet sig op på skanningsudstyret, fra udbydere af kommunikationsnet og -tjenester uden retskendelse begære udlevering af oplysninger, der identificerer slutbrugeres adgang til kommunikationsnet og -tjenester, jf. § 15 c i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet. I det omfang, det herigennem er muligt at fremskaffe oplysninger om navn og adresse på indehaveren af en aflyttet mobiltelefon, forudsættes underretning at ske.

Underretning skal kun ske i det omfang, der har fundet en aflytning sted. Er der således *alene* sket registrering af IMEI- og IMSI-numrene på de mobiltelefoner, som automatisk har koblet sig op på skanningsudstyret, skal underretning om denne registrering ikke ske.

Som nævnt kan underretning undlades, hvis der har været tale om en helt kortvarig aflytning, som slettes inden 14 dage efter udløbet af det tidsrum, for hvilket indgrebet har været tilladt. Udtrykket "helt kortvarig" forudsættes at omfatte aflytninger, der ikke har oversteg 1-2 minutter. Det må antages, at langt størstedelen af de aflytninger, der vil blive foretaget som led i telefonskanning, vil blive af helt kort varighed, idet indgrebet alene har et identifikationsformål.

Efter § 791 f, *stk. 2*, gives underretningen af politiet snarest muligt efter indgrebets afslutning, medmindre politiet inden 14 dage efter udløbet af det tidsrum, for hvilket indgrebet har været tilladt, har fremsat begæring om undladelse af eller udsættelse med underretning, jf. § 791 f, *stk. 3*. Underretningen skal have et indhold, der svarer til indholdet af underretning efter § 788.

Efter udkastets § 791 f, *stk. 3*, finder reglerne i § 788, *stk. 3*, 3. pkt., samt *stk. 4*, tilsvarende anvendelse.

Det følger af § 788, stk. 3, 3. pkt., at genpart af underretningen skal sendes til den advokat, der er beskikket i medfør af § 784, stk. 1.

Retsplejelovens § 788, stk. 4, vedrører undladelse af eller udsættelse med underretning. Efter denne bestemmelse kan retten efter begæring fra politiet beslutte, at underretning skal undlades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum, hvis underretningen vil være til skade for efterforskningen eller til skade for efterforskningen i en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan danne grundlag for et indgreb i meddelelseshemmeligheden, eller hvis hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder eller omstændighederne i øvrigt taler imod underretning. 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.

Underretning vil f.eks. kunne undlades eller udsættes, hvor selve oplysningen om indgrebet vil være ødelæggende for efterforskningen af den sag, som indgrebet vedrører. Undladelse eller udsættelse med underretning af hensyn til efterforskningen i andre verserende sager vil navnlig kunne komme på tale i sager om kriminalitet af mere organiseret og systematisk karakter samt ved efterforskning inden for organiserede kriminelle miljøer, idet selve oplysningen om, at der har været foretaget telefonskanning, i disse tilfælde vil kunne afsløre, at politiet har opmærksomheden rettet mod gruppen og dermed vanskeliggøre efterforskningen af anden alvorlig kriminalitet.

Undladelse af eller udsættelse med underretning vil som nævnt endvidere kunne ske, hvis hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder taler imod underretning. Udtrykket ”fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder” har samme anvendelsesområde som den tilsvarende formulering i retsplejelovens § 729 c, stk. 1, nr. 6.

Det følger af det almindelig gældende proportionalitetsprincip, at hvis formålet med at undlade at give underretning kan varetages ved at udsætte underretningen i et nærmere fastsat tidsrum, skal dette foretrækkes frem for helt at undlade underretning.

Den advokat, der er beskikket i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 1, skal have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer beslutning om undladelse af eller udsættelse med underretningen.

Der henvises i øvrigt til udtalelsens afsnit 6.4.6.1.

Til § 791 g

Bestemmelsen indeholder regler om såkaldte ”tilfældighedsfund”, dvs. tilfældigt fundne oplysninger om en kriminalitet, der ikke har begrundet eller kunnet have begrundet det indgreb i form af telefonskanning, som har bragt oplysningerne for dagen.

Bestemmelsen svarer – med mindre redaktionelle ændringer – til bestemmelsen i retsplejelovens § 789 om anvendelsen af tilfældighedsfund ved indgreb i meddelelshemmeligheden efter § 780.

Udkastets *stk. 1* giver politiet adgang til at anvende oplysninger om kriminalitet, der er opnået ved foretagelse af telefonskanning som led i efterforskning af denne kriminalitet, selv om den lovovertrædelse, som oplysningerne angår, ikke har dannet og efter reglerne i § 791 d, *stk. 1*, nr. 1-5, heller ikke kunne danne grundlag for indgrebet.

Tilfældighedsfund kan endvidere anvendes som bevis i retten vedrørende den pågældende lovovertrædelse, hvis retten giver sin tilladelse hertil, jf. udkastets § 791 g, *stk. 2*.

Det forudsættes, at anklagemyndigheden udtrykkeligt over for retten angiver, at der er tale om et tilfældighedsfund. Modsætter forsvareren sig bevisførelsen, kan spørgsmålet forelægges for retten til afgørelse inden domsforhandlingen i overensstemmelse med princippet i retsplejelovens § 837, *stk. 2*, jf. *stk. 1*.

Efter udkastet skal retten ved vurderingen af, om tilfældighedsfundet kan tillades anvendt som bevis, lægge vægt på, om der er andre efterforskningskridt, der ville være egnede til at sikre bevis i sagen.

Retten skal i overensstemmelse hermed foretage en vurdering af, om politiet i efterforskningen har foretaget de fornødne skridt til at forsøge på anden måde at sikre bevis i sagen, jf. forslaget § 791 g, *stk. 2*, *nr. 1*.

Retten skal efter udkastets § 791 g, *stk. 2*, *nr. 2*, endvidere påse, at tilfældighedsfundet angår en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Bestemmelsen skal sikre, at den kriminalitet, som tilfældighedsfundet vedrører, ikke er så bagatelagtig, at det ville kunne være urimeligt at anvende tilfældighedsfundet som bevis.

Endelig indebærer forslaget § 791 g, stk. 2, *nr. 3*, at retten skal foretage en vurdering af rimeligheden af at anvende tilfældighedsfundet som bevis i retten under hensyn til omstændighederne ved tilvejebringelsen af tilladelsen til indgrebet. Ved denne vurdering bør bl.a. indgå omstændighederne vedrørende tilvejebringelsen af tilladelsen til indgrebet, herunder om politiet har strakt sig vidt i skønnet over, om betingelserne var til stede, uden at der dog kan siges at foreligge misbrug. Ved vurderingen bør det endvidere indgå, om det formål, som begrundede indgrebet, er opnået, idet det i givet fald i almindelighed vil være ubetænkeligt at anvende tilfældighedsfundet som bevis i retten.

Der henvises herom i øvrigt til udtalelsens afsnit 6.4.5.

Uddrag af retsplejeloven

(jf. lovbekendtgørelse nr. 910 af 27. september 2005 om rettens pleje, som senest ændret ved lov nr. 542 af 8. juni 2006)

”Kapitel 71

Indgreb i meddelelshemmeligheden, observation, dataaflysning og forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation

§ 780. Politiet kan efter reglerne i dette kapitel foretage indgreb i meddelelshemmeligheden 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, selv om indehaveren af dette ikke har meddelt tilladelse hertil (teleoplysning),
- 4) indhente oplysning om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater inden for et nærmere angivet område der sættes i forbindelse med andre telefoner eller kommunikationsapparater (udvidet teleoplysning),
- 5) tilbageholde, åbne og gøre sig bekendt med indholdet af breve, telegrammer og andre forsendelser (brevåbning) og
- 6) standse den videre befordring af forsendelser som nævnt i nr. 5 (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 meddelelshemmeligheden 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 afgørende 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. 2, 125, 127, stk. 1, 193, stk. 1, 228, 235, 266, 281 eller en overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 5.

Stk. 2. Er betingelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, opfyldt, kan telefonaflytning og teleoplysning endvidere foretages, såfremt mistanken angår fredskrænkelser som omhandlet i straffelovens § 263, stk. 2, eller § 263, stk. 3, jf. stk. 2.

Stk. 3. Er betingelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, opfyldt, kan teleoplysning endvidere foretages, såfremt mistanken angår gentagne fredskrænkelser som omhandlet i straffelovens § 265. Det samme gælder, såfremt mistanken angår en overtrædelse af straffelovens § 279 a eller § 293, stk. 1, begået ved anvendelse af en telekommunikationstjeneste.

Stk. 4. Brevåbning og brevstandsning kan desuden foretages, hvis der foreligger en særlig bestyrket mistanke om, at der i forsendelsen findes genstande, som bør konfiskeres, eller som ved en forbrydelse er fravendt nogen, som kan kræve dem tilbage.

Stk. 5. Aflytning efter § 780, stk. 1, nr. 2, og udvidet teleoplysning efter § 780, stk. 1, nr. 4, kan kun foretages, når mistanken vedrører en forbrydelse, som har medført eller som kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier. Udvidet teleoplysning kan foretages, uanset betingelsen i stk. 1, nr. 1, ikke er opfyldt.

§ 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 mistanktes 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, jf. dog stk. 2. Endvidere anføres de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt. Kendelsen kan til enhver tid omgøres.

Stk. 2. Angår efterforskningen en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, kan der i rettens kendelse i medfør af § 780, stk. 1, nr. 1 eller 3, ud over bestemte telefonnumre anføres den person, som indgrebet angår (den mistænkte). I så fald skal politiet snarest muligt efter udløbet af det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages, underrette retten om de telefonnumre, som indgrebet har været rettet imod, og som ikke er anført i kendelsen. Hvis særlige forhold taler for det, skal underretning efter 2. pkt. ske senest 24 timer efter indgrebets iværksættelse. Underretning efter 2. og 3. pkt. skal indeholde en angivelse af de bestemte grunde, der er til at antage, at der fra de pågældende telefonnumre gives meddelelser til eller fra den mistænkte. Retten underretter den beskikkede advokat, jf. § 784, stk. 1, der herefter kan indbringe spørgsmålet om lovligheden af indgrebet for retten. Retten træffer afgørelse ved kendelse. Burde indgrebet efter rettens opfattelse ikke være foretaget, skal retten give meddelelse herom til Justitsministeriet.

Stk. 3. I kendelsen fastsættes det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages. Dette tidsrum skal være så kort som muligt og må ikke overstige 4 uger. Tidsrummet kan forlænges, men højst med 4 uger ad gangen. Forlængelsen sker ved kendelse.

Stk. 4. 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, jf. stk. 1, 2.-3. pkt., og stk. 3. Burde indgrebet efter rettens opfattelse ikke være foretaget, skal retten give meddelelse herom til Justitsministeriet.

Stk. 5. Ved modtagelse af underretning i medfør af artikel 20 i konventionen af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater skal politiet forelægge sagen for retten senest 48 timer fra modtagelsen af underretningen. Retten afgør ved kendelse, om indgreb i meddelelshemmeligheden må finde sted, eller, hvis indgrebet allerede er iværksat, om indgrebet kan godkendes, og om det kan opretholdes. Bestemmelserne i dette kapitel finder tilsvarende anvendelse.

§ 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. Angår efterforskningen en overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13, beskikkes advokaten fra den særlige kreds af advokater, som er nævnt i stk. 2. Rettens beslutning om, at advokaten ikke skal beskikkes fra denne særlige kreds, kan påkæres til højere ret.

Stk. 2. Justitsministeren antager for hver landsrets område et antal advokater, der kan beskikkes i de i stk. 1, 2. pkt., nævnte sager. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om de pågældende advokaters vagtordninger, om vederlag for at stå til rådighed og om sikkerhedsmæssige spørgsmål, herunder godkendelse af sekretærhjælp.

§ 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. Advokaten er endvidere berettiget til at få udleveret en genpart af materialet. Finder politiet, at materialet er af særlig fortrolig karakter, og at genpart heraf derfor ikke bør udleveres, skal spørgsmålet herom på begæring af advokaten af politiet indbringes for retten til afgørelse. 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 rettergangsboeder 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 postvirksomheder og udbydere af telenet eller teletjenester at bistå politiet ved gennemførelsen af indgreb i meddelelshemmeligheden, herunder ved at etablere aflytning af telefonsamtaler m.v., ved at give de i § 780, stk. 1, nr. 3 og 4, 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.

Stk. 4.¹⁾ Det påhviler udbydere af telenet eller teletjenester at foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold. Justitsministeren fastsætter efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling nærmere regler om denne registrering og opbevaring.

Stk. 5. Justitsministeren kan efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætte regler om telenet- og teletjenesteudbyderes praktiske bistand til politiet i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden.

Stk. 6.²⁾ Overtrædelse af stk. 4, 1. pkt., straffes med bøde.

Stk. 7. For overtrædelse af bestemmelser i forskrifter, der er fastsat i medfør af stk. 4, 2. pkt., og stk. 5 kan der fastsættes bestemmelser om bødestraf.

Stk. 8. Justitsministeren kan fastsætte regler om økonomisk godtgørelse til de i stk. 1 nævnte virksomheder for udgifter i forbindelse med bistand til politiet til gennemførelse af indgreb i meddelelseshemmeligheden.

§ 786 a. Som led i en efterforskning, hvor elektronisk bevismateriale kan være af betydning, kan politiet meddele udbydere af telenet eller teletjenester pålæg om at foretage hastesikring af elektroniske data, herunder trafikdata.

Stk. 2. Et pålæg om hastesikring i medfør af stk. 1 kan alene omfatte elektroniske data, som opbevares på det tidspunkt, hvor pålægget meddeles. I pålægget anføres, hvilke data der skal sikres, og i hvilket tidsrum de skal sikres (sikringsperioden). Pålægget skal afgrænses til alene at omfatte de data, der skønnes nødvendige for efterforskningen, og sikringsperioden skal være så kort som mulig og kan ikke overstige 90 dage. Et pålæg kan ikke forlænges.

Stk. 3. Det påhviler udbydere af telenet eller teletjenester som led i sikring efter stk. 1 uden ugrundet ophold at videregive trafikdata om andre telenet- eller teletjenesteudbydere, hvis net eller tjenester har været anvendt i forbindelse med den elektroniske kommunikation, som kan være af betydning for efterforskningen.

Stk. 4. Overtrædelse af stk. 1 og 3 straffes med bøde.

§ 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 meddelelseshemmeligheden skal der gives underretning om indgrebet, jf. dog stk. 4 og 5. 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, jf. 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 til skade for efterforskningen i en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan danne grundlag for et indgreb i meddelelseshemmeligheden, eller taler hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder eller omstændighederne i øvrigt 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.

Stk. 5. Efter afslutningen af et indgreb i meddelelseshemmeligheden i form af udvidet teleoplysning efter § 780, stk. 1, nr. 4, skal der ikke gives underretning om indgrebet til indehaverne af de pågældende telefoner.

§ 789. Får politiet ved et indgreb i meddelelseshemmeligheden oplysning om en lovovertrædelse, der ikke har dannet og efter § 781, stk. 1, nr. 3, eller § 781, stk. 5, heller ikke kunne danne grundlag for indgrebet, kan politiet anvende denne oplysning som led i efterforskningen af den pågældende lovovertrædelse.

Stk. 2. Oplysninger, der er tilvejebragt ved et indgreb i meddelelseshemmeligheden, må ikke anvendes som bevis i retten vedrørende en lovovertrædelse, der ikke har dannet og efter § 781, stk. 1, nr. 3, eller § 781, stk. 5, heller ikke kunne danne grundlag for indgrebet.

Stk. 3. Retten kan bestemme, at stk. 2 ikke finder anvendelse, såfremt

- 1) andre efterforskningsskridt ikke vil være egnede til at sikre bevis i sagen,
- 2) sagen angår en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, og
- 3) retten i øvrigt finder det ubetænkeligt.

§ 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. Bestemmelserne i 2. pkt. finder ikke anvendelse på materiale, der er tilvejebragt som led i efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12, §§ 111-115 og 118.

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, jf. §§ 730, stk. 3, og 736.

Stk. 4. I øvrigt skal politiet tilintetgøre materiale, som tilvejebringes ved indgreb i meddelelseshemmeligheden, og som viser sig ikke at have efterforskningsmæssig betydning.

§ 791 a. Politiet kan foretage fotografering eller iagttagelse ved hjælp af kikkert eller andet apparat af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted (observation), såfremt,

- 1) indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen, og
- 2) efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængselsstraf.

Stk. 2. Observation som nævnt i stk. 1 ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende tv-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat må dog kun foretages, såfremt efterforskningen

vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover.

Stk. 3. Observation af personer, der befinder sig i en bolig eller andre husrum, ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende tv-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat eller ved hjælp af apparat, der anvendes i boligen eller husrummet, må dog kun foretages, såfremt

- 1) der er bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen kan opnås ved indgrebet,
- 2) indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen,
- 3) efterforskningen angår en lovovertrædelse, der 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. 2, 125, 127, stk. 1, 193, stk. 1, 266, 281, 289 eller en overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 5, og
- 4) efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, som har medført eller som kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier.

Stk. 4. Observation af et ikke frit tilgængeligt sted som nævnt i stk. 1-3, som den, der angiver at være forurettet ved lovovertrædelsen, har rådighed over, er ikke omfattet af reglerne i denne bestemmelse, såfremt den pågældende meddeler skriftligt samtykke til observationen.

Stk. 5. Politiet kan fra udbydere af telenet eller teletjenester indhente oplysninger vedrørende lokaliseringen af en mobiltelefon, der antages at benyttes af en mistænkt (teleobservation), hvis indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen, og efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover.

Stk. 6. Det påhviler udbydere af telenet eller teletjenester at bistå politiet ved gennemførelse af teleobservation, herunder ved at give de i stk. 5 nævnte oplysninger.

Stk. 7. Observation 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. 8. Reglerne i § 782, stk. 2, §§ 783-785, § 788, stk. 1, § 788, stk. 2, nr. 2, og § 788, stk. 3 og 4, § 789 samt § 791 finder tilsvarende anvendelse på de i stk. 2 og 3 omhandlede tilfælde. Reglerne i §§ 783-785, § 788, stk. 1, § 788, stk. 2, nr. 1, § 788, stk. 3 og 4, samt § 791 finder tilsvarende anvendelse på de i stk. 5 omhandlede tilfælde.

§ 791 b. Aflæsning af ikke offentligt tilgængelige oplysninger i et informationssystem ved hjælp af programmer eller andet udstyr (dataaflæsning) kan foretages, såfremt

- 1) der er bestemte grunde til at antage, at informationssystemet anvendes af en mistænkt i forbindelse med planlagt eller begået kriminalitet som nævnt i nr. 3,
- 2) indgrebet må antages at være af afgørende 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 kapitel 12 eller 13 eller en overtrædelse af § 289.

Stk. 2. Indgreb som nævnt i stk. 1 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. 3. Afgørelse om dataaflæsning træffes af retten ved kendelse. I kendelsen angives det informationssystem, som indgrebet angår. I øvrigt finder reglerne i § 783, stk. 1, 3. og 4. pkt., samt stk. 3 og 4, tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. Efterfølgende underretning om et foretaget indgreb sker efter reglerne i § 788, stk. 1, 3 og 4. Underretningen gives til den, der har rådigheden over det informationssystem, der har

været aflæst efter stk. 1. I øvrigt finder reglerne i § 782, stk. 2, §§ 784, 785, 789 samt 791 tilsvarende anvendelse.

§ 791 c. Politiet kan forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation i et område, hvis der er afgørende grunde til det med henblik på at forebygge, at der i det pågældende område vil blive begået en lovovertrædelse, der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, og som kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier.

Stk. 2. Indgreb som nævnt i stk. 1 må ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages af forvolde den eller de personer, som indgrebet rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Stk. 3. Indgreb efter stk. 1 sker efter rettens kendelse. I kendelsen anføres det område, som indgrebet angår, og de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt. Kendelsen kan til enhver tid omgøres. Endvidere fastsættes det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages. Tidsrummet kan forlænges. Forlængelsen sker ved kendelse.

Stk. 4. 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, og om det kan opretholdes, samt i bekræftende fald for hvilket tidsrum, jf. stk. 3, 2. og 4.-6. pkt. Burde indgrebet efter rettens opfattelse ikke have været foretaget, skal retten give meddelelse herom til Justitsministeriet.

Stk. 5. I øvrigt finder reglerne i §§ 784 og 785 tilsvarende anvendelse.

Note 1): Justitsministeren fastsætter tidspunktet for ikrafttrædelsen af § 786, stk. 4, jf. § 7, stk. 3, i lov nr. 378 af 6. juni 2002.

Note 2): Justitsministeren fastsætter tidspunktet for ikrafttrædelsen af § 786, stk. 6, jf. § 7, stk. 3, i lov nr. 378 af 6. juni 2002.

**Uddrag af den norske
"lov om rettergangsmåten i straffesaker"
(Straffeprosessloven)**

"Fjerde del. Tvangsmidler

Kap 13 a. Generelt.

§ 170 a. Et tvangsmiddel kan brukes bare når det er tilstrekkelig grunn til det. Tvangsmidlet kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inn-
grep.

[...]

**Kap 16 a. Avlytting og annen kontroll av kommunikasjonsanlegg (kommuni-
kasjonskontroll)**

§ 216 a. Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til å foreta kommunikasjonsavlytting når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling

- a) som etter loven kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer, eller
- b) som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a, 94 jf. 90, 104 a første ledd annet punktum, eller 104 a annet ledd jf. første ledd annet punktum, eller av § 162 eller § 317, jf. § 162 eller av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. § 5.

Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning.

Kommunikasjonsavlytting kan besluttes selv om straff ikke kan idømmes på grunn av bestemmelsene i straffeloven § 44 eller § 46. Det gjelder også når tilstanden har medført at den mistenkte ikke har utvist skyld.

Kommunikasjonsavlytting kan bestå i å avlytte samtaler eller annen kommunikasjon til og fra bestemte telefoner, datamaskiner eller andre anlegg for elektronisk kommunikasjon som den mistenkte besitter eller kan antas å ville bruke. Som kommunikasjonsavlytting regnes også identifisering av kommunikasjonsanlegg ved hjelp av teknisk utstyr, jf. § 216 b annet ledd bokstav c, som skjer ved å avlytte samtaler eller annen kommunikasjon.

Tillatelsen kan gis uten hensyn til hvem som eier eller tilbyr det nett eller den tjeneste som brukes ved samtalen eller kommunikasjonen. Politiet kan pålegge eier eller tilbyder av nett eller tjeneste å yte den bistand som er nødvendig ved gjennomføringen av avlyttingen.

§ 216 b. Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til å foreta annen kontroll av kommunikasjonsanlegg når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling

- a) som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer, eller
- b) som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a, 94 jf. 90, 145 annet ledd, 162, 162 c, 204 a, 317, jf. §§ 162 eller 390 a.

Reglene i § 216 a første ledd annet punktum og annet ledd gjelder tilsvarende.

Kontrollen kan gå ut på

- a) å innstille eller avbryte overføring av samtaler eller annen kommunikasjon til eller fra bestemte telefoner, datamaskiner eller andre kommunikasjonsanlegg som den mistenkte besitter eller kan antas å ville bruke,
- b) å stenge anlegg som nevnt i bokstav a for kommunikasjon,
- c) å identifisere anlegg som nevnt i bokstav a ved hjelp av teknisk utstyr, eller
- d) at eier eller tilbyder av nett eller tjeneste som benyttes ved kommunikasjonen, skal gi politiet opplysninger om hvilke kommunikasjonsanlegg som i et bestemt tidsrom skal settes eller har vært satt i forbindelse med anlegg som nevnt i bokstav a, og andre data knyttet til kommunikasjon.

§ 216 a fjerde ledd gjelder tilsvarende.

§ 216 c. Tillatelse til kommunikasjonskontroll kan bare gis dersom det må antas at slik avlytting eller kontroll vil være av vesentlig betydning for å oppklare saken, og at oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort.

Dersom den telefon den mistenkte antas å ville bruke er tilgjengelig for et større antall personer, kan tillatelse til kommunikasjonskontroll bare gis når det foreligger særlige grunner. Det samme gjelder ved kontroll av telefon som tilhører advokat, lege, prest eller andre som erfaringsmessig fører samtaler av svært fortrolig art over telefon, såfremt vedkommende ikke selv er mistenkt i saken. Første og annet punktum gjelder tilsvarende for andre kommunikasjonsanlegg.

Kravet om særlige grunner etter annet ledd gjelder ved all identifisering av kommunikasjonsanlegg etter § 216 a tredje ledd annet punktum, men ikke ved identifisering etter § 216 b annet ledd bokstav c.

§ 216 d. Dersom det ved opphold er stor fare for at etterforskningen vil lide, kan ordre fra påtalemyndigheten tre istedenfor kjennelse av retten. Påtalemyndighetens beslutning skal snarest mulig, og senest innen 24 timer etter at kontrollen ble påbegynt, forelegges retten for godkjennelse. Ender fristen på et tidspunkt utenom rettens ordinære kontortid, forlenges fristen til retten åpner igjen. I begjæringen overfor retten skal påtalemyndigheten opplyse om grunnen til at beslutning ble truffet etter første punktum. Rettens syn på om vilkårene etter første punktum var oppfylt, skal gå frem av rettsboken.

Når politiet treffer avgjørelse eller ber om rettens samtykke til kommunikasjonskontroll etter dette kapitlet, avgjør politimesteren eller visepolitimesteren spørsmålet. I politimesterens fravær kan hans eller hennes faste stedfortreder ta avgjørelsen. Politimesteren kan, med skriftlig samtykke fra førstestatsadvokaten, bestemme at også andre av påtalemyndighetens tjenestemenn i ledende stillinger skal ha samme kompetanse som politimesterens faste stedfortreder.

§ 216 e. Saken bringes inn for tingretten på det sted hvor det mest praktisk kan skje.

Avgjørelsen treffes uten at den mistenkte eller den som avgjørelsen ellers rammer, gis adgang til å uttale seg, og kjennelsen blir ikke meddelt dem.

§ 216 f. Tillatelse til kommunikasjonskontroll gis for et bestemt tidsrom, som ikke må være lenger enn strengt nødvendig. Tillatelsen må ikke gis for mer enn 4 uker om gangen. Gjelder mistanken overtredelse av straffeloven kapittel 8 eller 9, kan tillatelsen likevel gis for inntil 8 uker om gangen dersom etterforskningens art eller andre særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving etter 4 uker vil være uten betydning.

Kommunikasjonskontrollen skal stanses før utløpet av fristen som er satt i rettens kjennelse, dersom vilkårene for kontroll ikke lenger antas å være til stede, eller dersom kontroll ikke lenger anses hensiktsmessig.

§ 216 g. Påtalemyndigheten skal sørge for at opptak eller notater som er gjort under kommunikasjonskontrollen, snarest mulig blir tilintetgjort i den utstrekning de

- a) er uten betydning for forebyggelsen eller etterforskningen av straffbare forhold, eller
- b) gjelder uttalelser som retten etter reglene i §§ 117 til 120 og 122 ikke vil kunne kreve vedkommendes vitneforklaring om, med mindre vedkommende mistenkes for en straffbar handling som kunne ha gitt selvstendig grunnlag for kontrollen.

§ 216 a annet ledd gjelder tilsvarende.

§ 216 h. Kontrollutvalget skal føre kontroll med politiets og påtalemyndighetens behandling av saker etter dette kapittel. Dette gjelder likevel ikke saker som omfattes av lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.

Utvalget skal bestå av minst tre medlemmer som oppnevnes av Kongen. Dessuten oppnevnes ett eller flere varamedlemmer som tiltre utvalget i forfallstilfelle. Lederen for utvalget skal oppfylle de krav som stilles til høyesterettsdommere.

Politiet og påtalemyndigheten skal gi utvalget de opplysninger, dokumenter, lydopptak m v om kommunikasjonskontroll som utvalget finner nødvendig av hensyn til sin kontrollfunksjon.

Utvalget kan innkalle til avhør enhver av politiets og påtalemyndighetens tjenestemenn, og dessuten andre som bistår ved kommunikasjonskontroll. Alle disse har plikt til å forklare seg for utvalget uten hensyn til taushetsplikt.

Kongen gir nærmere regler om utvalgets oppgaver og saksbehandling.

§ 216 i. Alle skal bevare taushet om at det er begjært eller besluttet kommunikasjonskontroll i en sak, og om opplysninger som fremkommer ved kontrollen. Det samme gjelder andre opplysninger som er av betydning for etterforskningen, og som de blir kjent med i forbindelse med kontrollen eller saken. Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene brukes

- a) som ledd i etterforskningen av et straffbart forhold, herunder i avhør av de mistenkte,
- b) som bevis for et straffbart forhold som kan begrunne den form for kommunikasjonskontroll som opplysningene stammer fra,
- c) for å forebygge at noen uskyldig blir straffet,
- d) for å avverge en straffbar handling som kan medføre frihetsstraff, eller
- e) for å gi opplysninger til kontrollutvalget.

§ 216 a annet ledd gjelder tilsvarende.

Alle skal bevare taushet overfor uvedkommende om opplysninger om noens private forhold som de blir kjent med i forbindelse med kommunikasjonskontrollen.

§ 216 j. Enhver skal på begjæring gis underretning om hvorvidt han eller hun har vært undergitt kommunikasjonskontroll etter dette kapitlet. Dette gjelder likevel ikke i saker om overtredelse av straffeloven kapittel 8 eller 9. Underretning kan bare gis om kommunikasjonskontroll som er besluttet etter at denne bestemmelsen er trådt i kraft.

Underretning kan gis tidligst ett år etter at kontrollen er avsluttet.

Retten kan ved kjennelse bestemme at underretning skal unnlates eller utsettes i et nærmere fastsatt tidsrom dersom det vil være til skade for etterforskningen at underretning gis, eller andre forhold taler for at underretning bør unnlates eller utsettes. Regelen i § 216 e gjelder tilsvarende.

§ 216 k. Kongen kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i dette kapitlet.

Kap 16 b. Annen avlytting av samtaler ved tekniske midler

§ 216 l. Når noen med rimelig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, kan politiet ved teknisk innretning avlytte eller gjøre opp-tak av telefonsamtale eller annen samtale med den mistenkte dersom politiet enten selv deltar i samtalen eller har fått samtykke fra en av samtalepartene. § 216 a annet ledd gjelder tilsvarende.

Beslutningen treffes av påtalemyndigheten. § 197 tredje ledd gjelder tilsvarende.

§ 216 m. Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til å foreta annen hemmelig avlytting enn kommunikasjonsavlytting ved tekniske midler (romavlytting) når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som rammes av

- a) straffeloven § 147 a første eller annet ledd,
- b) straffeloven §§ 233, 268 annet ledd jf. 267 eller 162 tredje ledd, jf. straffeloven § 60 a, eller
- c) straffeloven § 233, jf. straffeloven § 132 a.

Romavlytting kan besluttes selv om straff ikke kan idømmes på grunn av bestemmelsene i straffeloven § 44 eller § 46. Det gjelder også når tilstanden har medført at den mistenkte ikke har utvist skyld.

Tillatelse til romavlytting kan bare gis dersom det må antas at avlytting vil være av vesentlig betydning for å oppklare saken, og at oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeligjort.

Tillatelse til romavlytting kan bare gis for sted hvor det må antas at den mistenkte vil oppholde seg. Tillatelse til avlytting av offentlig sted eller annet sted som er tilgjengelig for et større antall personer, kan bare gis når det foreligger særlige grunner. Det samme gjelder ved avlytting av sted hvor advokat, lege, prest eller andre erfaringsmessig fører samtaler av svært fortrolig art, såfremt vedkommende ikke selv er mistenkt i saken. Romavlytting må innrettes slik at den i minst mulig grad fanger opp samtaler hvor den mistenkte ikke er part.

Når retten ikke bestemmer noe annet, kan politiet foreta innbrudd for å plassere eller fjerne utstyr som er nødvendig for å gjennomføre avlyttingen.

Bestemmelsene i §§ 216 d til 216 k gjelder tilsvarende, likevel slik at rettens tillatelse ikke kan gis for mer enn to uker om gangen.

[...]

Kap. 17 b. Bruk av tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet

§ 222 d. Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til som ledd i etterforskning å nytte tvangsmidler som nevnt i kapittel 15, 15 a, 16, 16 a og 16 b når det er rimelig grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av

- a) straffeloven § 147 a første eller annet ledd,
- b) straffeloven §§ 233, 268 annet ledd jf. 267 eller 162 tredje ledd, jf. straffeloven § 60 a, eller
- c) straffeloven § 233, jf. straffeloven § 132 a.

Politiets sikkerhetstjeneste kan også gis slik tillatelse når det er grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av

- a) straffeloven §§ 83, 84, 86, 86 b, 88, 90, 91, 91 a, kapittel 9, §§ 104 a første ledd annet punktum eller annet ledd, jf. første ledd annet punktum, 147 a tredje ledd, 147 b, 152 a

eller 153 a,

- b) lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. § 5,
- c) straffeloven §§ 148, 149, 150, 151, 151 b, 152, 152 b, 153, 154, 154 a eller 159 og som begås med sabotasjehensikt, eller
- d) straffeloven §§ 222, 223, 227, 229, 231 eller 233 og som retter seg mot medlemmer av Kongehuset, Stortinget, regjeringen, Høyesterett eller representanter for tilsvarende organer i andre stater.

Tillatelse kan bare gis dersom det må antas at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne avverge handlingen og at avverging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeligjort. Tillatelse til å nytte tvangsmidler som nevnt i §§ 200 a, 202 c, 216 a og 216 m kan bare gis når særlige grunner tilsier det. PST kan bare gis tillatelse å romavlytte, jf. § 216 m, når det er grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a, 147 a, 152 a eller 153 a.

Dersom det ved opphold er stor fare for at en handling som nevnt i første eller annet ledd ikke vil kunne avverges, kan ordre fra påtalemyndigheten tre i stedet for kjennelse av retten. Beslutningen skal snarest mulig, og senest 24 timer etter at tvangsmidlet ble tatt i bruk, legges frem for retten for godkjennelse. Beslutningen skal så vidt mulig være skriftlig og opplyse om hva saken gjelder og om formålet med bruken av tvangsmidlet. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes. § 216 d første ledd tredje til femte punktum og annet ledd gjelder tilsvarende.

Bestemmelsene i kapittel 15, 15 a, 16, 16 a og 16 b gjelder tilsvarende så langt de passer. Reglene i §§ 216 i, 242 og 242 a gjelder for all bruk av tvangsmidler etter paragrafen her.”

NOTAT

Afrapportering fra den tekniske arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse

7. juli 2006

Indholdsfortegnelse

1) Baggrund	side 1
2) Generelle bemærkninger.....	side 2
3) Anbefaling 29.....	side 2
4) Anbefaling 30	side 9
5) Bilag.....	side 14

IT- og Telestyrelsen

1. Baggrund

Det fremgår af ”Regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse”, at der senest den 1. juli 2006 skal foreligge en teknisk udredning vedrørende handlingsplanens anbefaling 29 og 30.

Anbefaling 29:

”Arbejdsgruppen anbefaler, at der skabes den fornødne hjemmel i retsplejeloven til, at politiet i ganske særlige situationer må foretage scanning af indholdet af telefonsamtaler eller anden tilsvarende kommunikation inden for et nærmere angivet område.”

Anbefaling 30:

”Arbejdsgruppen anbefaler, at udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester forpligtes til fremadrettet (løbende) at udlevere oplysninger til politiet om, hvilke mobiltelefonmaster en tændt mobiltelefon er i forbindelse med. Udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester bør være forpligtet til at indrette deres tekniske systemer således, at de i retsplejelovens kapitel 71 nævnte indgreb er mulige.”

På den baggrund fremgik det af planen for arbejdet i den første møderække i den tekniske arbejdsgruppe vedrørende anbefaling 15, 17, 18 og 25, at arbejdsgruppen ville blive inviteret til en ny runde drøftelser vedrørende de resterende anbefalinger, når "forårs-lovpakken" var klar.

I forbindelse med udredningsarbejdet vedrørende anbefaling 29 og 30 er den tekniske arbejdsgruppe fra første møderække på ny blevet indkaldt til møder i IT- og Telestyrelsen. Udredningsarbejdet omfatter konkretisering af telebranchens opga-

ver i relation til anbefalingerne, herunder eventuelt behovet for at udvikle nye tekniske løsninger på området.

Den tekniske arbejdsgruppe har drøftet anbefalingerne ved fire møder i maj og juni 2006. Deltagerkredsen var følgende: TI, ITEK, IT-B, TeliaSonera, Sonofon, TDC, 3, IBM, Cybercity, PET, Tele2, Justitsministeriet og IT- og Telestyrelsen.

2. Generelle bemærkninger

Arbejdet omkring terrorbekæmpelse består af to dele; dels implementering af regeringens terrorkpakke fra 2002 (logningsforpligtelsen), hvor Justitsministeriet og Videnskabsministeriet er ansvarlige ministerier og dels implementeringen af regeringens handlingsplan for bekæmpelse af terror fra november 2005, hvor både Justitsministeriet og Videnskabsministeriet er ansvarlige ministerier for dele, der vedrører elektronisk kommunikation.

I tilknytning til vedtagelsen af L 217 (lov nr. 542 af 8. juni 2006) og L 219 (lov nr. 545 af 8. juni 2006) blev de overordnede rammer for arbejdet med anbefaling 30 i den tekniske arbejdsgruppe fastlagt.

IT- og Telestyrelsen
Side 2

Arbejdsgruppen har behandlet, hvilke tekniske muligheder der i dag eksisterer for scanning (anbefaling 29) og teleobservation (anbefaling 30).

Den tekniske arbejdsgruppe har i sit arbejde taget udgangspunkt i, at der allerede er etableret et velfungerende samarbejde mellem telebranchen og politiet i den såkaldte "politigruppe". Det vil være naturligt også at udnytte dette samarbejde på de nye områder, der indføres med udmøntningen af regeringens handlingsplan. For eksempel vil kendelser om teleobservation formentlig skulle tilgodese forskellige formål, eksempelvis kan der i ét tilfælde være behov for kortlægning af færden, mens der i andre tilfælde er større behov for præcis positionsangivelse. Hvordan det håndteres i praksis omkring formuleringer af kendelser m.v., så der gennemføres de mest målrettede tiltag, bør efter den tekniske arbejdsgruppes vurdering udvikles i takt med de erfaringer, der indhentes på området. Den tekniske arbejdsgruppes afrapportering holder sig derfor til på overordnet niveau at beskrive, hvilke typer af oplysninger, der kan fremskaffes og på hvilken måde.

3. Anbefaling 29

Anbefaling 29 er beskrevet kort i "Regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse" fra november 2005.

Anbefaling 29:

"Arbejdsgruppen anbefaler, at der skabes den fornødne hjemmel i retsplejeloven til, at politiet i ganske særlige situationer må foretage scanning af indholdet af telefonsamtaler eller anden tilsvarende kommunikation inden for et nærmere angivet område."

Det fremgår af handlingsplanen, at regeringen vil overveje denne anbefaling nærmere. Regeringen vil derfor ikke tage politisk stilling til anbefalingen, før Strafferetsplejeudvalget har afgivet en udtalelse herom.

Det fremgår videre af handlingsplanen, at Videnskabsministeriet parallelt med Strafferetsplejeudvalgets arbejde skal gennemføre et udredningsarbejde, der skal afklare de tekniske muligheder for telebranchens bistand, herunder behovet for at udvikle nye tekniske løsninger på området.

3.1 Formål

Hensigten med anbefalingen er nærmere beskrevet i rapporten ”Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror” fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse. Det fremgår heraf, at:

”Der kan forekomme situationer, hvor Politiets Efterretningstjeneste bliver bekendt med oplysninger om, at der f.eks. på et bestemt sted og inden for et nærmere angivet tidspunkt vil blive begået en terrorhandling. Hvis der ikke foreligger samtidige oplysninger om identiteten på de mulige gerningsmænd vil terrorhandlingen ikke med sikkerhed kunne afværges ved brug af f.eks. observation af stedet.

I disse situationer vil Politiets Efterretningstjeneste kunne anmode retten om tilladelse til at indhente oplysninger om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der inden for et nærmere angivet område sættes i forbindelse med andre telefoner eller andre kommunikationsapparater (udvidet teleoplysning), jf. retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 4.

Disse oplysninger vil imidlertid kun kunne anvendes af Politiets Efterretningstjeneste til at forhindre terrorhandlingen, hvis den eller de telefoner, der bruges til at kommunikere om terrorhandlingen, kan identificeres. Det vil som udgangspunkt kræve, at Politiets Efterretningstjeneste i forvejen er bekendt med, at en af de telefoner, der anvendes inden for det nærmere angivne område, anvendes af personer, der mistænkes for at planlægge handlinger omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13.

Der kan derfor efter arbejdsgruppen opfattelse være behov for at supplere de øvrige mulige efterforskningskridt med en adgang til at kunne scanne også indholdet af kommunikation inden for et nærmere angivet område. Indholdet af kommunikation vil herefter kunne benyttes som et led i identifikationen af de relevante kommunikationsapparater og mistænkte personer. En sådan scanning vil – således som retsstillingen er i dag – alene kunne gennemføres i henhold til dansk rets almindelige nødretsbetragtninger, der har et yderst snævert anvendelsesområde.”

Ved scanning i relation til denne anbefaling forstås, at politiet gives teknisk adgang til at aflytte et større antal samtaler eller tilsvarende kommunikation.

Den tekniske arbejdsgruppe har drøftet anbefaling 29's virkeområde i forhold til både fastnet- og mobiltelefoni samt trådløse netværk, herunder de såkaldte hotspots. Drøftelserne vil blive gennemgået umiddelbart nedenfor.

Det angivne geografiske område af relevans for en scanning vil variere i størrelse og beliggenhed afhængig af politiets konkrete efterforskningsmæssige behov. Til illustration har områderne omkring Rådhuspladsen og Nørreport været nævnt.

3.2 Fastnet

På fastnetområdet var ønsket bag anbefalingen, at det skulle undersøges, hvorvidt det var muligt ud fra en bruttodatastrøm fra et enkelt eller flere punkter (fordelerboks) at aflytte et nærmere afgrænset geografisk område, f.eks. en opgang på en specifik adresse.

Branchen har hertil oplyst, at fastnettet i Danmark er opbygget historisk ustruktureret og på en sådan måde, at det ikke er muligt ud fra et enkelt punkt (fordelerboks) at aflytte et nærmere angivet område. De enkelte fordelerbokse kan samle kobberlinjer fra flere geografiske områder, som ikke nødvendigvis støder op til hinanden, og omvendt kan kobberlinjerne fra samme opgang føre hen til flere forskellige fordelerbokse. Linjerne løbende fra fordelerboksene til hovedfordelerne er tilsvarende ustruktureret og tilfældigt opbygget, hvorfor hverken aflytning af en fordelerboks eller en hovedfordeler nødvendigvis vil relatere sig til et nærmere angivet geografisk område.

På den baggrund fandt den tekniske arbejdsgruppe det ikke for teknisk realistisk at "scanne" et geografisk område vedrørende fastnettelefoni ved f.eks. at foretage en aflytning af et eller flere nærmere angivne punkter.

På fastnetområdet har politiet dog allerede i dag mulighed for via en online adgang til TDC's nummeroplysningsdatabase at finde frem til telefonnumre relateret til et geografisk afgrænset område og via adgangen til OCH-databasen får politiet oplysninger om, hvilke udbydere som har de pågældende numre. Det vil sige, at det er realistisk at finde numrene på abonnenter i f.eks. en bestemt gade. På baggrund af denne identifikation vil det være muligt at foretage en traditionel telefonaflytning af de relevante telefonnumre. Telebranchens forpligtelser i relation hertil er allerede indeholdt i den nugældende telelovgivning.

Det skal dog bemærkes, at interne net, f.eks. i større virksomheder, ofte kun identificeres i nummeroplysningsdatabaseen ved ét hovednummer på én adresse. Der kan således være linier, der ikke identificeres korrekt ved denne løsning.

3.3 Trådløse netværk, herunder hot-spots

Trådløse netværk, herunder de såkaldte hot-spots, bliver mere og mere udbredt, og der findes efterhånden hot-spots i det meste af landet. En del af disse netværk er åbne for offentlig brug - enten gratis eller gennem en betalings- eller abonnementsordning. Eksempelvis er der allerede i dag installeret hot-spots på mange benzinstationer, restauranter, biblioteker, hoteller og caféer.

I et hot-spots dækningsområde er det muligt for en person at koble sig på internettet med f.eks. sin bærbar PC eller PDA. I et hot-spot etableres den fysiske forbindelse til brugerens PC eller PDA ved hjælp af radiosignaler. Der er fastlagt fælles-europæiske regler for sendestyrken af disse radiosignaler. Den maksimalt tilladte sendestyrke er begrænset til et niveau, der kun muliggør en rækkevidde på 200-300 meter. Det betyder, at et hot-spot har et begrænset dækningsområde. Heraf tilnavnet "spot". Ved at lade flere hot-spots arbejde sammen, kan en udbyder dog etablere dækning i et større område - eksempelvis i en større lufthavnsterminal.

Radiosignalerne danner den fysiske forbindelse mellem brugerens bærbar PC eller PDA og et såkaldt access-punkt på hot-spottet. Access-punktet fungerer som en slags basisstation og er forbundet til internettet via en dedikeret bredbåndsforbindelse - eksempelvis en 10 Mbit/s forbindelse. Al kommunikationen på et hot-spot går gennem dette access-punkt. Det er derfor oftest teknisk muligt for en udbyder af hot-spot adgang at sikre, at bruttodatastrømmen fra og til alle brugerne på hotspottet kan blive aflyttet.

I de hot-spots, der drives på kommerciel basis, skal brugeren normalt gå igennem en eller anden form for identifikationsproces, før at brugeren får adgang til nettet. Det kan være angivelse af brugeridentitet (eksempelvis kundenummer) og password. I sådanne netværk vil det på baggrund af denne brugeridentifikationsproces være teknisk muligt at indrette netværket således, at internetoplysninger kan blive logget.

I relation til aflytning af trådløse netværk er det relevant at understrege, at alle udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, dvs. både udbydere af offentlige tjenester og udbydere, der ikke udbyder offentlige tjenester, er forpligtet til at indrette sit udstyr således, at politiet har mulighed for at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden.

IT- og Telestyrelsen
Side 5

3.4 Mobiltelefoni - radiocellers dækningsområder

Til brug for den endelige afklaring af de tekniske muligheder og vanskeligheder vedrørende scanning af kommunikation på et mobilnet har Telekommunikationsindustrien ved notat af 12. juni 2006 afgivet en redegørelse.

Almene forhold vedrørende radiocellers dækningsområder er nærmere beskrevet i redegørelsen, hvoraf det fremgår, at:

”Radiocellers dækningsområder er ikke geografisk begrænset, idet den praktiske mulighed for at benytte en bestemt radiomast beror på de radiomæssige udbredelsesforhold. Disse afhænger af de anvendte frekvenser, signalstyrker, atmosfæriske forhold og den aktuelle placering af mobilterminalen i forhold til bygninger mv.

I GSM-systemet kan en mobiltelefon i ekstreme tilfælde således benytte en mast i op til 35 km's afstand, og de specifikke forhold kan være af en sådan art, at fjerntliggende master benyttes frem for master, der er geografisk tættere på kunden.

Det er derfor som udgangspunkt ikke med sikkerhed muligt at udpege master, som betjener et bestemt geografisk område. Det vil alene være muligt at udvælge et antal master, som med stor sandsynlighed betjener kunderne i området. Men disse master vil samtidigt kunne betjene kunder, der kan befinde sig langt fra det geografisk afgrænsede område.

Udsondring af kommunikation fra Rådhuspladsen vil derfor kræve, at trafik fra et stort antal master inddrages, og det er uundgåeligt, at størstedelen af denne trafik stammer fra mobiltelefoner, der befinder sig uden for det geografiske afgrænsede område, selv om Rådhuspladsen med sin lukkede karakter kan dækkes rimeligt via

færre celler end tilsvarende lokale områder (f.eks. Nørreport).

Antallet af involverede master hos den enkelte mobiloperatør vil således afhænge af masternes specifikke placering mv. og andelen af samtaler, der ikke kommer fra det udpegede område, vil tilsvarende variere. Hertil kommer at andre radioteknologier kan udnytte større celler end GSM/UMTS, eksempelvis TETRA og WIMAX.

Sammenfattende kan det konkluderes, at mulighederne for at udpege kommunikation fra et bestemt afgrænset område, som f.eks. Rådhuspladsen således er teknologifæhængige, hvilket i nogle systemer kan betyde, at alle samtaler fra København må inddrages.”

I praksis betyder dette, at arbejdsgruppen i det videre arbejde har måttet arbejde ud fra, at man må fokusere på en række relevante master i hvert net, selv om der vil være betydelig usikkerhed med hensyn til, præcis hvor samtalerne konkret gennemføres fra.

3.5 Mobiltelefoni - scanning af samtaler fra et område i GSM/UMTS

IT- og Telestyrelsen
Side 6

Det fremgår af Telekommunikationsindustriens redegørelse af 12. juni 2006, at:

”I GSM/UMTS styres trafikafviklingen med cellernes basisstationer af såkaldte BSC (basis station controllere), som hver betjener mange basisstationer. For danske mobilnet vil der typisk være 10-50 af disse enheder i hvert net.

En BSC er tilsluttet centralerne via det såkaldte A-interface, der således overfører samtaler ”i flæng” for alle de basisstationer, der betjenes.¹

Der findes udstyr, som gør det muligt at scanne samtaler på A-interface, men det vil ikke være muligt alene at scanne samtaler, der kommer fra bestemte basisstationer. Det vil heller ikke generelt være muligt at uddrage de kommunikerende parterers identiteter, da al signaludveksling sker via kanaler, der er adskilt fra de kanaler, der benyttes til selve samtalerne.

Branchen vurderer derfor, at scanning på A-interface på samme måde som scanning af alle samtaler i en mobiltelefoncentral ikke er en praktisk anvendelig og acceptabel metode til scanning af samtaler fra et geografisk afgrænset område.

En afgrænset scanning svarende til trafikken fra de udpegede basisstationer kan således kun opnås gennem scanning af alle individuelle forbindelser mellem BSC og basisstationerne.

Der kendes ikke udstyr, som er egnet til dette formål. Men det vil være en ganske

¹ Arbejdsgruppen bemærker hertil: En BSC er tilsluttet en MSC via det såkaldte A-interface, der overfører samtalerne med en dynamisk allokering, således at samtaler til de konkrete basisstationer fra gang til gang vil blive overført via forskellige kommunikationskanaler i A-interfacen. Dette gøres for at få den bedst mulige kapacitet ud af A-interfacen. Men det betyder på den anden side, at en mobiloperatør som udgangspunkt ikke ved hvilken del af A-interfacens kommunikationskanaler, der benyttes til at understøtte kommunikation via en bestemt basisstation. Dette betyder, at scanning af samtaler hørende til bestemt basisstation generelt vil føre til, at hele kommunikationen på A-interfacen skal scannes.

omfattende opgave, hvis aflytningsudstyr skal indkobles på alle forbindelser til basisstationer med henblik på, at politiet i givet fald kan scanne trafik fra de basisstationer, der vurderes omfattet af ønsket om aflytning af trafik fra et bestemt område.

Det vil under alle omstændigheder næppe være muligt at etablere og videreformidle en sådan aflytning til politiet ad hoc indenfor et overskueligt tidsrum.”

Ovenstående beskrivelse er baseret på GSM. Der er visse tekniske forskelle i andre mobilkommunikationssystemer. I UMTS er forbindelsen krypteret helt frem til RNC'en (svarende til BSC'en), dvs. data der indsamles mellem RNC'en og basisstationen vil være krypteret.

I UMTS er der introduceret et begreb, der hedder ”Soft Hand Over”, hvilket betyder, at en mobilterminal kan være tilknyttet flere basisstationer samtidig og også flere RNC'er, hvorfor det kan være nødvendigt at indsamle data fra flere RNC'er end tilsvarende BSC'er i GSM-systemet.

Branchen har på baggrund af ovenstående oplyst, at aflytning af et punkt i nettet, både for så vidt angår GSM og UMTS, vil omfatte et stort og upræcist defineret område.

IT- og Telestyrelsen
Side 7

3.6 Mobiltelefoni – ”falske” basisstationer

Telekommunikationsindustriens redegørelse af 12. juni 2006 fremhæver muligheden for at anvende de såkaldte ”falske” basisstationer som en mere direkte aflytningsmulighed af mobiltelefoner, der aktuelt befinder sig i et område.

En falsk basisstation har to hovedfunktioner. Som den ene hovedfunktion kan den falske basisstation benyttes til at identificere alle mobiltelefonerne i den falske basisstations dækningsområde. Den eneste forudsætning er blot, at mobiltelefonerne er tændte. Som den anden hovedfunktion kan en falsk basisstation under en bestemt forudsætning foretage aflytning af samtaler, der foretages via mobiltelefoner i den falske basisstations dækningsområde.

Den svenske udredning på området² behandler ligeledes muligheden for at benytte falske basisstationer. Den svenske udredning konkluderer, at det er muligt ved hjælp af falske basisstationer (teknisk hjælpemiddel) at få relevante oplysninger om aktive mobilbrugere som for eksempel IMSI-nummer, IP-adresse etc. (teleadresse) ved hjælp af en falsk basisstation, der kan indstilles til at dække et passende område, som formentlig ikke vil have en radius på mere end nogle få hundrede meter. Fordelen ved en falsk basisstation er, at søgeområdet kan afgrænses til den falske basisstations dækningsområde.

Ved identifikation af mobiltelefonerne i sit dækningsområde kan den falske basisstation aflæse de pågældende mobiltelefoners IMEI-nummer³ samt IMSI⁴-

² ”Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m.” - SOU 2005:38. Rapporten kan findes på <http://www.regeringen.se/sb/d/5073/a/44989>.

³ IMEI-nummeret er det elektroniske serienummer for en mobiltelefon, der entydigt identificerer den pågældende mobiltelefon.

nummeret på de benyttede SIM-kort i mobiltelefonerne. En falsk basisstation, der alene har denne funktion, benævnes som regel en "IMSI-Catcher". På baggrund af den specifikke viden om IMSI-numrene vil det være teknisk muligt for mobiloperatørerne at etablere traditionel aflytning af de pågældende mobiltelefoner i deres respektive net.

Normalt vil antennen for en falsk basisstation af praktiske årsager blive placeret i en relativ lav højde – sammenlignet med en normal basisstation i et mobilnet. Det betyder, at rækkevidden af en falsk basisstation typisk vil være begrænset til et par hundrede meter. En falsk basisstation kan dog udmærket dække flere hundrede mobiltelefoner.

Branchen har ved arbejdsgruppens møder gjort opmærksom på, at opsætning af aflytning normalt vil kunne igangsættes inden for ca. en time, når de relevante IMSI-numre er identificeret af politiet og sendt til udbyderne. Er der tale om et større antal (flere end nogle få hundrede) IMSI-numre, kan der gå længere tid, inden alle de af politiet udvalgte aflytninger er sat op og scannet.

Som nævnt i det forudgående kan en falsk basisstation også benyttes til at foretage aflytning af samtaler, der foretages via mobiltelefoner i den falske basisstations dækningsområde, givet at en række forudsætninger er opfyldt. Mobiloperatøren må således have indstillet sit net på en sådan måde, at A5/1-krypteringen enten er generelt slået fra i en given situation, eller at krypteringen vil blive slået fra, når den falske basisstation, som overfor nettet imiterer en af mobiltelefonerne i området, "fortæller" nettet, at den ikke understøtter A5/1-kryptering. Afhængigt af mobilproducentens valg vil der i en aflyttet mobiltelefons display blive vist, hvis krypteringen af forbindelsen er inaktiv.

Den falske basisstation skal have tilstrækkelig kapacitet til at kunne understøtte samtaler fra samtlige mobiltelefoner inden for sit dækningsområde. I modsat fald opstår der spærring, og det risikeres at "interessante" samtaler misses. Kravet til kapacitet gælder også for forbindelser mod mobilnettet. Afhængigt af størrelsen på den falske basisstations dækningsområde kan det være nødvendigt, at den er i stand til at kommunikere mod flere af nettets basisstationer, hvilket skal ske samtidigt med, at den selv lægger et kraftigt støjsignal ud i samme frekvensområde, som disse basisstationer sender i.

Handover ind eller ud af området dækket af en falsk basisstation vil ikke fungere.

Ovenstående gælder for GSM. Til UMTS er udviklet yderligere sikkerhedsmekanismer, som effektivt forhindrer, at en falsk basisstation kan benyttes som IMSI-Catcher eller til aflytning.

De fleste UMTS-terminaler i dag er såkaldte "dual-mode" terminaler. Det betyder, at UMTS-terminalerne både virker i GSM- og UMTS-nettet. Under en "jamming" af UMTS-nettene vil de fleste UMTS-terminaler automatisk lede efter alternative GSM-net, og kan derved blive indfanget af en falsk GSM-basisstation. På denne måde vil det være muligt at aflæse IMSI via den falske basisstation. I takt med at

⁴ IMSI-nummeret er det egentlige, tekniske "telefon-nummer" for brugeren på mobilnettet. IMSI-nummeret angiver mobiltelefonbrugerens udbyder samt et entydigt identifikationsnummer for brugeren.

trafikken i UMTS-nettene stiger, kan kapaciteten i GSM blive utilstrækkelig til at bære en given mobiloperatørs samlede GSM/UMTS-trafik, og der kan derfor opstå spær på strækningen mellem den indsatte falske basisstation og nettet. Hvis den falske basisstation også søges benyttet til aflytning, kan der derfor ske afvisning af samtaler.

Det skal bemærkes, at en aflytning foretaget af en falsk basisstation kun vil kunne opretholdes så længe, at den aflyttede mobiltelefon befinder sig i den falske basisstations dækningsområde.

3.7 Konklusion

På fastnetområdet fandt den tekniske arbejdsgruppe, at det ikke er teknisk realistisk at "scanne" et geografisk område. Politiet har dog allerede i dag mulighed for via on-line adgang til TDC's nummeroplysningsdatabase at finde frem til telefonnumre relateret til et geografisk afgrænset område og herefter iværksætte traditionel telefonaflytning. Telebranchens forpligtelser i relation hertil er allerede indeholdt i den nugældende telelovgivning.

IT- og Telestyrelsen
Side 9

På denne baggrund blev drøftelserne i arbejdsgruppen indsnævret til alene at omfatte kommunikation i et mobilnet og trådløse netværk.

For så vidt angår mobiltelefoni, er der kun begrænsede tekniske muligheder for at foretage scanning af samtaler i et geografisk område af en rimelig størrelse ved at foretage aflytning af et bestemt punkt i nettet. Arbejdsgruppen vil derfor pege på muligheden for at anvende "falske" basisstationer som et realistisk bud på den konkrete udmøntning af anbefalingen 29. Det er en løsning, som den svenske udredning på området også peger på.

Ved hot-spots går al kommunikationen gennem et access-punkt. Det er derfor teknisk muligt for en udbyder at indrette sit hot-spot således, at bruttodatastrømmen fra og til alle brugerne på hot-spottet kan blive aflyttet.

4. Anbefaling 30

[Den resterende del af rapporten vedrører ikke anbefaling nr. 29 og er derfor udeladt her.]

5. Bilag

- Notat af 12. juni 2006 fra TI vedrørende anbefaling 29

IT- og Telestyrelsen
Holsteinsgade 63
2100 København Ø

12. juni 2006
IMT/SUP

Sendt pr. e-mail til: itst@itst.dk

Scanning af telefonsamtaler i mobilnet inden for et nærmere angivet område

På et møde den 30. maj med branchen vedrørende anbefaling 29 i regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse lovede branchen at vende tilbage med belysning af mulighederne for, at politiet kan få adgang til scanning af mobilkommunikation inden for et nærmere angivet område som f.eks. Rådhuspladsen i København.

Justitsministeriet præciserede på mødet, at undersøgelse af anbefaling 29 – trods teknologineutralt formuleret - i praksis alene vil være relevant i relation til kommunikation på mobilnet.

I det følgende belyses derfor de praktiske muligheder for at efterkomme et sådant ønske.

Alment om radiocellers dækningsområder

Radiocellers dækningsområder er ikke geografisk begrænset, idet den praktiske mulighed for at benytte en bestemt radiomast beror på de radiomæssige udbredelsesforhold. Disse afhænger af de anvendte frekvenser, signalstyrker, atmosfæriske forhold og den aktuelle placering af mobilterminalen i forhold til bygninger mv.

I GSM-systemet kan en mobiltelefon i ekstreme tilfælde således benytte en mast i op til 35 km's afstand, og de specifikke forhold kan være af en sådan art, at fjerntliggende master benyttes frem for master, der er geografisk tættere på kunden.

Det er derfor som udgangspunkt ikke med sikkerhed muligt at udpege master, som betjener et bestemt geografisk område. Det vil alene være muligt at udvælge et antal master, som med stor sandsynlighed betjener kunderne i området. Men

disse master vil samtidigt kunne betjene kunder, der kan befinde sig langt fra det geografisk afgrænsede område.

Udsondring af kommunikation fra Rådhuspladsen vil derfor kræve, at trafik fra et stort antal master inddrages, og det er uundgåeligt, at størstedelen af denne trafik stammer fra mobiltelefoner, der befinder sig uden for det geografisk afgrænsede område, selv om netop Rådhuspladsen med sin lukkede karakter kan dækkes rimeligt via færre celler end andre tilsvarende lokale områder (f. eks. Nørreport).

Antallet af involverede master hos den enkelte mobiloperatør vil således afhænge af masternes specifikke placering mv. og andelen af samtaler, der ikke kommer fra det udpegede område, vil tilsvarende variere. Hertil kommer at andre radioteknologier kan udnytte større celler end GSM/UMTS, eksempelvis TETRA og WIMAX.

Sammenfattende kan det konkluderes, at mulighederne for at udpege kommunikation fra et bestemt afgrænset område som f.eks. Rådhuspladsen således er teknologiafhængige, hvilket i nogle systemer kan betyde, at alle samtaler fra København må inddrages.

Praktiske muligheder for scanning af samtaler fra et område i GSM/UMTS

I GSM/UMTS styres trafikafviklingen med cellernes basisstationer af såkaldte BSC (basis station controllere), som hver betjener mange basisstationer. For danske mobilnet vil der typisk være 10-50 af disse enheder i hvert net.

En BSC er tilsluttet centralerne via det såkaldte A-interface, der således overfører samtaler "i flæng" for alle de basisstationer, der betjenes.

Der findes udstyr, som gør det muligt at scanne samtaler på A-interface, men det vil ikke være muligt alene at scanne samtaler, der kommer fra bestemte basisstationer. Det vil heller ikke generelt være muligt at udtrække de kommunikerende parterers identiteter, da al signaludveksling sker via kanaler, der er adskilt fra de kanaler, der benyttes til selve samtalerne.

Branchen vurderer derfor, at scanning på A-interface på samme måde som scanning af alle samtaler i en mobiltelefoncentral ikke er en praktisk anvendelig og acceptabel metode til scanning af samtaler fra et geografisk afgrænset område.

En afgrænset scanning svarende til trafikken fra de udpegede basisstationer kan således kun opnås gennem scanning af alle individuelle forbindelser mellem BSC og basisstationerne.

Der kendes ikke udstyr, som er egnet til dette formål. Men det vil være en ganske omfattende opgave, hvis aflytningsudstyr skal indkøbes på alle forbindelser til basisstationer med henblik på, at politiet i givet fald kan scanne trafik fra de ba-

sisstationer, der vurderes omfattet af ønsket om aflytning af trafik fra et bestemt område.

Det vil under alle omstændigheder næppe være muligt at etablere og videreføre midle en sådan aflytning til politiet ad hoc indenfor et overskueligt tidsrum.

Andre muligheder

En retskendelse, der tillader kommunikationsscanning af samtaler i et bestemt område kunne også tænkes udnyttet til aflytning via sædvanlig teknik af (et begrænset antal) telefoner, som har befundet sig i det pågældende område i en bestemt periode. I sagens natur må udpeging af relevante telefonnumre mv. bero på historiske data i form af masteoplysninger, og disse oplysninger vil som bekendt ikke indeholde data om mobiltelefoner, der har befundet sig - men ikke har kommunikeret - i området.

En mere direkte aflytningsmulighed af mobiltelefoner, der aktuelt befinder sig i et område, kunne bero på den metode, der er beskrevet af sikkerhetspolisen i Sverige i betænkning SOU 2005:38 side 27-28. Metoden - som vedrører brugen af såkaldte falske basisstationer betjent og ejet af politiet - har været omtalt på tidligere møder i den tekniske arbejdsgruppe.

Endelig kan krypteringen på radiostrækningen slås fra, og politiet kan formodentlig herefter aflytte samtaler i det aktuelle område med scannerudstyr. Denne mulighed er ikke undersøgt nøjere, da den blev afvist ved mødet pga. telefoners indikation af fjernet kryptering og de trafikale konsekvenser ved omlægning fra krypteret til ikke-krypteret driftsform.

Konklusion

Med mobilnettenes opbygning findes der ikke umiddelbart en teknisk mulighed for at stille scanning af samtaler for et afgrænset geografisk område - svarende til eksempelvis Rådhuspladsen - til rådighed for politiet.

Ud over de radiotekniske årsager hertil skyldes dette, at mobilnet er opbygget på en måde, som bedst muligt sikrer mod uautoriseret aflytning. Der er dermed reelt kun praktisk mulighed for at aflytte trafikbunder på et højt niveau i systemerne, hvor kald fra et specifikt område heller ikke af systemmæssige årsager kan undersøges.

Politiet kan imidlertid via historiske data eller med den metode, der er omtalt i den svenske betænkning, udpege kunder som er eller har været i eller omkring området, hvorefter aflytning med den i dag kendte teknik kan finde sted.

Uden for offentlige mobile fladedækkende net findes private landmobile net, hvor den geografiske og brugermæssige afgrænsning i systemerne forekommer bedre egnet til en afgrænset mulighed for scanning af samtaler.

Selv om offentlige nets nuværende opbygning vanskeliggør en afgrænsning, kan der derfor efter TIs opfattelse være situationer, hvor scanning af samtaler i et afgrænset område kan være praktisk mulig og dermed af værdi for politiets efterforskningsmuligheder.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ib M. Tolstrup'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'I' and 'M'.

Ib M. Tolstrup