



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 24. april 2024
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2020-730-0375
Dok.: 3263674

STRAFFERETSPLEJEUDVALGETS KOMMISSORIUM

om modernisering af retsplejelovens regler om tvangsindgreb

1. Retsplejelovens regler om straffeprocessuelle tvangsindgreb har til formål dels at sikre en effektiv kriminalitetsbekæmpelse, dels at beskytte den enkeltes ret til personlig frihed og integritet.

Retsplejeloven indeholder i kapitel 71 bestemmelser om indgreb i meddelelshemmeligheden. Kapitlet blev indsat ved lov nr. 227 af 6. juni 1985 og bygger på Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1023/1984 om politiets indgreb i meddelelshemmeligheden og anvendelse af agenter. Der er senere indsat særlige bestemmelser om bl.a. observation, dataaflæsning, kommunikationsafbrydelse og blokering af hjemmesider.

Retsplejelovens kapitel 73 indeholder endvidere bestemmelser om ransagning af boliger og andre husrum, lokaliteter uden for husrum, gemmer, genstande, dokumenter mv. Kapitlet blev indsat ved lov nr. 411 af 10. juni 1997 og bygger på Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1159/1989 om ransagning under efterforskning.

Herudover indeholder retsplejelovens kapitel 74 bestemmelser om beslaglæggelse og edition. Kapitlet blev indsat ved lov nr. 229 af 21. april 1999 og bygger på Strafferetsplejeudvalget betænkning nr. 1223/1991 om beslaglæggelse og edition under efterforskning. Der er senere indsat særlige bestemmelser om bl.a. hemmelig beslaglæggelse, midlertidig beslaglæggelse af beløb med tilknytning til hvidvask eller finansiering af terrorisme og beslaglæggelse fra foreløbigt forbudte foreninger.

Retsplejelovens § 1002 giver desuden mulighed for at foretage ransagning, beslaglæggelse og edition efter dom, bl.a. for at sikre krav på konfiskation.

Retsplejeloven indeholder herudover i kapitel 67 og 68 hhv. almindelige bestemmelser om efterforskning og om afhøringer og særlige efterforskningsskridt. Kapitlerne blev indsat ved lov nr. 243 af 8. juni 1978 og er baseret på betænkning nr. 622/1971 om efterforskning i straffesager mv., og ændret flere gange siden, f.eks. ved lov nr. 319 af 4. juni 1986, der indsatte reglerne om agentvirksomhed i §§ 754 a-754 e.

2. Retsplejelovens regler om tvangsindgreb er løbende blevet ændret over de seneste 30 år som beskrevet ovenfor. Der har imidlertid ikke været gennemført en samlet revision af reglerne.

Siden indførelsen af retsplejelovens regler om tvangsindgreb er der sket såvel en teknologisk som en generel samfundsmæssig udvikling. Særligt har den omfattende digitalisering af samfundet medført, at der i dag stadig oftere kommunikerer via mangeartede digitale tjenester. Det indebærer, at den almindelige dansker kommunikerer via flere forskellige enheder (f.eks. mobiltelefoner, tablets og bærbare computere), via forskellige teknologier og netværk (f.eks. trådløst netværk ("Wi-Fi"), VoLTE samt 3G, 4G og 5G) med forskellige applikationer (f.eks. Facebook, Messenger, Outlook, SMS, Snapchat og WhatsApp), herunder flere forskellige krypterede applikationer. Endvidere opbevares oplysninger, der tidligere forelå i fysiske dokumenter, i stigende grad i digitale formater på bl.a. computere, telefoner og i internetunderstøttede løsninger ("cloud computing").

Parallelt med den teknologiske udvikling er der sket en udvikling i kriminalitetsbilledet, herunder på internettet. Det gælder både i forhold til den organiserede kriminalitet og den ændrede terror- og spionagetrussel.

Derudover er der i dag en række kriminalitetsformer, der typisk eller primært begås på internettet, men som ikke har en strafferamme, der giver politiet mulighed for at foretage tvangsindgreb som led i efterforskningen heraf. Det er eksempelvis tilfældet i visse sager om lovovertrædelser, der retter sig mod it-systemer, visse mindre sager om økonomisk kriminalitet, der begås på internettet, samt visse mindre alvorlige lovovertrædelser, hvor internettet fungerer som platform for kommunikation mv.

Digitaliseringen indebærer samtidig, at politiet har fået nye muligheder for at foretage tekniske indgreb, herunder aflytning af internetbaseret kommunikation, overtagelse af online konti, adgang til en andens computer mv., datasikring af internetunderstøttede løsninger ("cloud-tjenester"), automatiserede processer for informationsindhentning af data på internettet samt en bredere anvendelse af eksisterende efterforskningsredskaber. Hertil kommer, at politiet med digitaliseringen har fået nye muligheder for bl.a. analyse af metadata mv.

Den gældende retsplejelov forholder sig ikke til iværksættelse af tvangsindgreb som eksempelvis aflytning, dataaflæsning eller hemmelig ransagning af sådanne nye, primært internetbaserede kommunikationsformer og tjenesteudbydere. F.eks. taler retsplejelovens § 794, stk. 1, om ransagning af "husrum, andre lokaliteter eller genstande". Lovens § 780, stk. 1, taler om at aflytte "telefonsamtaler eller anden tilsvarende telekommunikation" (nr. 1) og om at tilbageholde, åbne og gøre sig bekendt med indholdet af "breve, telegrammer og andre forsendelser" (nr. 5), mens nyere kommunikationsformer, f.eks. e-mails og beskeder via sociale medier, ikke er omtalt. I nogle situationer har praksis kunnet anvende de gældende regler analogt, jf. eksempelvis Højesterets kendelse af 10. maj 2012 i sag nr. 129/2011, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2012, s. 2614 ff., hvor politiets indgreb i T's Facebook- og Messenger-profiler blev tilladt med henvisning til, at indgrebet måtte ligestilles med gentagne hemmelige ransagninger og derfor kunne foretages med hjemmel i reglerne herom.

Den teknologiske udvikling har endvidere aktualiseret overvejelser om, hvorvidt en bredere kreds af udbydere bør kunne være genstand for indgreb. Retsplejeloven pålægger f.eks. alene udbydere af telenet eller teletjenester en pligt til at assistere politiet, og det er derfor ikke entydigt, hvilke regler der gælder for udlevering af digitalt materiale fra andre tjenesteudbydere end teleudbydere. Endelig forholder den gældende retsplejelov sig ikke til, at udbydere af internetbaserede kommunikationsformer ikke sjældent vil være etableret i udlandet eller benytte sig af servere i udlandet.

Hertil kommer, at en række centrale regler og begreber findes i lovgivning uden for retsplejeloven. Lov om elektroniske kommunikationsnet og – tjenester, jf. lovbekendtgørelse nr. 128 af 7. februar 2014 med senere ændringer, indeholder f.eks. en række regler vedrørende udbydere af telekommunikationstjenester.

3. Regeringen ønsker at modernisere og fremtidssikre retsplejelovens regler om tvangsindgreb bl.a. med henblik på at sikre, at politiet også fremadrettet har et effektivt retligt grundlag til at foretage f.eks. aflytning og ransagning af nye kommunikationsformer og få udleveret digitalt materiale.

Lovgivningen bør tilstræbes at være teknologineutral, så der dels tages højde for politiets muligheder for at kunne foretage indgreb i nye kommunikationsformer, efterhånden som de opstår, dels sikres, at der for den, som et indgreb angår, gælder tilsvarende retssikkerhedsgarantier ved brug af nye kommunikationsformer som ved brug af de eksisterende.

Udformningen af reglerne skal desuden tage højde for forholdet til de regelsæt, som de relevante aktører på området er underlagt, eksempelvis de teleretlige og persondataretlige regelsæt, samt praksis fra EU-Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Endvidere skal reglerne udformes på en sådan måde, at der skabes klare rammer for iværksættelse af tvangsindgreb i relation til oplysninger på internettet, herunder at der defineres en klar grænse mellem retsplejelovens regler om tvangsindgreb under politiets efterforskning og indhentning af oplysninger fra internettet i medfør af andre regelsæt og almindelig ulovreguleret efterforskning på baggrund af åbne kilder eksempelvis på internettet.

Ligeledes bør internettets globale opbygning, hvor enkelte elementer/enheder ikke nødvendigvis kan knyttes til dansk eller fremmed lands myndighedsområde, og mulighederne for hurtigt og ofte at flytte og udveksle data ”på tværs af landegrænser” indgå i vurderingen af politiets muligheder for at gennemføre efterforskning, herunder tvangsindgreb, uden at det forudsætter involvering af udenlandske myndigheder.

4. Strafferetsplejeudvalget anmodes på denne baggrund om at gennemgå reglerne om tvangsindgreb i retsplejelovens kapitel 71, 73 og 74 og komme med forslag til, hvordan bestemmelserne kan moderniseres og fremtidssikres bl.a. med henblik på at sikre, at politiets muligheder for at foretage tvangsindgreb i forbindelse med efterforskningen af straffesager følger med den teknologiske udvikling, der er sket og løbende sker i samfundet, og med den udvikling i kriminalitetsbilledet, der er sket parallelt.

Strafferetsplejeudvalget anmodes i den forbindelse om bl.a. at overveje følgende:

- For hvert af lovens kapitler 71, 73 og 74 overveje om de enkelte indgreb er hensigtsmæssigt udformet i forhold til at imødegå den udvikling i kriminalitetsbilledet, der er sket, og om mulighederne for at foretage indgreb afspejler alle de muligheder, som den teknologiske udvikling giver. Udvalget kan i den forbindelse overveje både ændringer i eller ophævelse af eksisterende indgrebsmuligheder og indførelse af nye indgrebsmuligheder.
- For hvert af lovens kapitler 71, 73 og 74 overveje om de materielle og formelle betingelser for at foretage de enkelte indgreb skal revideres.
- For hvert af lovens kapitler 71, 73 og 74 gennemgå de typer af indgreb, der i dag foretages med hjemmel i det enkelte kapitel, og overveje om en indgrebstype mere hensigtsmæssigt kan placeres i et andet kapitel.
- For hvert af lovens kapitler 71, 73 og 74 overveje, hvilke personer eller grupper af personer der med et indgreb skal kunne pålægges at bidrage til politiets efterforskning, eksempelvis mistænkte, ikke-mistænkte samt eventuelle ”tredjemænd”, så som teleudbydere, udbydere af internetbaserede tjenester mv., og i hvilket omfang.
- For hvert af lovens kapitler 71, 73 og 74 overveje om og i givet fald i hvilket omfang indgrebene skal kunne anvendes efter en domfældelse, eksempelvis med henblik sikring af dommens efterlevelse, sikring af udbytte ved den strafbare handling etc.
- For hvert af lovens kapitler 71, 73 og 74 overveje i hvilket omfang der skal orienteres om, at et indgreb foretages, herunder hvem der skal orienteres om indgrebet og eventuelt have mulighed for at komme med en udtalelse forud for, at et indgreb foretages. Det samme kan overvejes for afgørelser, der træffes som opfølgning på et indgreb, f.eks. afgørelser om konfiskation vedrørende beslaglagte genstande.
- For hvert af lovens kapitler 71, 73 og 74 overveje tidsrummet i hvilket et indgreb kan foretages.

- For hvert af lovens kapitler 71, 73 og 74 overveje om der er behov for regulering af den faktiske gennemførelse af et indgreb, herunder om hvad politiet kan foretage sig under indgrebet og om afholdelse af retsmøder i forbindelse med et indgreb.
- For hvert af lovens kapitler 71, 73 og 74 overveje om de enkelte indgreb er udformet så hensigtsmæssigt som muligt i forhold til at kunne danne grundlag for gennemtvungelse i udlandet, herunder overveje spørgsmålet om territorial afgrænsning af tvangsindgreb mv.
- Overordnet overveje en entydig fastlæggelse af retsplejelovens begreber, herunder overensstemmelse mellem telelovgivningens og retsplejelovens begreber.
- Overveje reglerne om anvendelse, opbevaring, brug og tilintetgørelse/sletning af fremskaffet materiale, herunder materiale modtaget ved en fejl eller omfattet af regler om vidneudelukkelse eller vidnefritagelse, samt muligheder for at dele oplysninger med andre myndigheder.
- Overveje reglerne om forsvarers aktindsigt i de oplysninger, der har dannet grundlag for det enkelte indgreb.
- Overveje om ovenstående giver anledning til at ændre andre regler, herunder navnlig reglerne i retsplejelovens kapitel 67 og 68 om politiets efterforskning og regler i straffeloven.

Strafferetsplejeudvalget anmodes herudover om i relevant omfang at udarbejde et lovudkast, der gennemfører udvalgets forslag.

Strafferetsplejeudvalget opfordres til at tilrettelægge sit arbejde således, at udvalget undervejs kan afgive delbetænkninger, hvis det vurderes hensigtsmæssigt, herunder særligt under hensyntagen til den indbyrdes sammenhæng mellem retsplejelovens kapitel 71, 73 og 74 samt behovet for en sammenhængende modernisering heraf.