



Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

13. februar 2019

Sendt pr. mail til strafferetskontoret@jm.dk og bnk@jm.dk

J.nr.: 2019-4101-0014-5

Sagsbehandler:
Mikkel Høj Svendsen
Dir. tlf.: +45 99684352
Mail: MHS@domstolsstyrelsen.dk

Domstolsstyrelsens hørings svar

Justitsministeriet har ved mail den 22. januar 2019 anmodet Domstolsstyrelsen om eventuelle bemærkninger til udkast til forslag om lov om ændring af retsplejeloven (Styrkelse af politiets muligheder for efterforskning af kriminalitet på internettet).

Domstolsstyrelsen kan oplyse følgende:

Domstolsstyrelsen vurderer, at de økonomiske konsekvenser som udgangspunkt kan affholdes inden for domstolenes eksisterende økonomiske ramme.

Domstolsstyrelsen har ikke data om udviklingen i antallet af straffesager, der omfatter de typer af IT-kriminalitet, som er omtalt i lovforslaget. Domstolsstyrelsen har derfor indhentet data fra Rigspolitiet, der viser en stigning i antallet af anmeldelser om besiddelse og distribution af børnepornografi, narkotika og særlige typer af våben på internettet inden for de sidste fem år.

Domstolsstyrelsen er opmærksom på, at anmeldelser ikke altid fører til tiltalerejsning. Af de almindelige bemærkninger i lovudkastet, pkt. 2.2., er anført, at det er Rigspolitiets vurdering, at efterforskningsmæssige udfordringer inden for en række kriminalitetsformer, der hyppigt forekommer på internettet, kan imødegås ved den foreslåede udvidelse af anvendelsesområdet for agentvirksomhed. En gennemførelse af lovforslaget vil således efter Domstolsstyrelsens opfattelse kunne medføre flere straffesager, herunder ved domstolene.

Såfremt lovforslaget gennemføres vil Domstolsstyrelsen på baggrund af ovenstående følge sagsudviklingen nøje og eventuelt vende tilbage til sagen om nødvendigt.

Med venlig hilsen

Laila Lindemark

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark
E-mail: strafferetskontoret@jm.dk med kopi til bnk@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 9132 5761
MAAK@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 19/00263-2

HØRING OM UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF RETSPLEJELOVEN (STYRKELSE AF POLITIETS MULIGHEDER FOR EFTERFORSKNING AF KRIMINALITET PÅ INTERNETTET)

18. FEBRUAR 2019

Justitsministeriet har ved e-mail af 21. januar 2019 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til et udkast til forslag om lov om ændring af retsplejeloven (styrkelse af politiets muligheder for efterforskning af kriminalitet på internettet).

Med udkastet foreslår Justitsministeriet for det første en udvidelse af politiets adgang til at anvende agenter i efterforskningen af visse former for kriminalitet på internettet (børnepornografi, hæleri, narkotika og våben). For det andet foreslår ministeriet en udvidelse af kredsen af personer inden for politiet, der kan varetage agentvirksomhed.

Begrundelse for udvidelsen er ifølge ministeriet, at det er krænkende for samfundets borgere og den almindelige retsfølelse, hvis der foregår åbenlyse ulovlige aktiviteter på internettet (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2).

Justitsministeriet fremhæver samme sted, at man dog ved en udvidelse skal være opmærksom på risici i forhold til politiets integritet, idet politiet aktivt træder ind i og deltager i et kriminelt handlingsforløb, og der kan være konkret risiko for, at politiet bevirker en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed (i strid med det såkaldte provokationsforbud i retsplejelovens § 754 b stk. 1).

Instituttet er enig i, at enhver udvidelse af reglerne om agentvirksomhed (både i forhold til anvendelsesområde og personkreds) skal afvejes over for disse risici.

Instituttet bemærker endvidere, at der er tale om et vidtgående efterforskningskridt, hvis afgrænsning skal fremgå klar og præcis.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.3., 2.3.4 og 2.3.5, at ved overtrædelser, der vedrører hæleri, narkotika og våben er det ikke hensigten, at agentvirksomhed skal anvendes ved helt bagatelagtige overtrædelser. Politiet er i sådanne tilfælde ifølge udkastet ikke forpligtet til at anvende agentreglerne.

Bemærkningerne præciserer ikke, hvornår en overtrædelse inden for de tre typer af lovovertrædelser skal anses for bagatelagtig. Det fremgår ikke, om det for eksempel kan være uagtsomme overtrædelser eller overtrædelser under et vist bødeniveau mv.

Herudover bør bemærkningerne rettelig anføre, at politiet ikke er berettiget til at gøre brug af agentvirksomhed ved bagatelagtige overtrædelser. Instituttet bemærker, at politiet for lovovertrædelser over bagatelgrænsen modsætningsvist ikke er forpligtet – men derimod berettiget – til at anvende agenter i efterforskningen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet for de enkelte typer af lovovertrædelser beskriver i bemærkningerne, hvornår en overtrædelse er bagatelagtig samt præciserer, at politiet ved bagatelagtige overtrædelser ikke er berettiget til at anvende agenter i efterforskningen.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2018-731-0031.

Med venlig hilsen

Marya Akhtar

SPECIALKONSULENT

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt per email til strafferetskontoret@jm.dk
med kopi til bnk@jm.dk



IT-Politisk Forening
c/o Jesper Lund
Carl Bernhards Vej 15, 2.tv
1817 Frederiksberg C

E-mail : bestyrelsen@itpol.dk
Web : <http://www.itpol.dk>

Dato : 18. februar 2019

Hørings svar vedr. lovforslag om ændring af retsplejeloven (Styrkelse af politiets muligheder for efterforskning af kriminalitet på internettet) (Sagsnr. 2018-731-0031)

IT-Politisk Forening har følgende bemærkninger til lovforslagets udvidelse af mulighederne for at anvende politiagenter i forbindelse med efterforskning af en række konkrete lovovertrædelser (anført i lovforslagets § 1, nr. 2), der begås ved brug af internettet.

Motivationen for lovforslaget

Det anføres i de almindelige bemærkninger pkt. 2.2, at udbredelsen af internettet har medført en række nye udfordringer for politiet i forhold til efterforskning af kriminalitet. Mere konkret nævnes falske profiler og det såkaldte "dark web". Rigspolitiet vurderer, at en udvidet adgang til at bruge agenter, kan bidrage til en mere effektiv bekæmpelse af kriminalitet, der begås på internettet. Der synes ikke at være indhentet faglige vurderinger fra andre end Rigspolitiet.

På den baggrund foreslår Justitsministeriet, at det skal være muligt at anvende retsplejelovens agentregler (§§ 754 a - 754 d) ved efterforskning af børnepornografi, hæleri samt narkotika- eller våbensalg, når overtrædelsen begås ved brug af internettet. Agentreglerne kan allerede anvendes i forhold til grove lovovertrædelser af de nævnte

forhold, da kravet om en strafferamme på mindst 6 år er opfyldt. Lovforslaget sigter altså alene mod de mindre grove forhold, hvor en strafferamme på 6 år eller mere ikke er i spil.

Brugen af agenter er et vidtgående efterforskningskridt, som ydermere risikerer at bidrage til øget kriminalitet. Folketinget har tidligere meget fornuftigt insisteret på, at dette efterforskningskridt kun skal være tilgængelig for politiet for den alvorligste kriminalitet. Lovforslaget er som sådan et opgør med dette princip, idet brugen af agenter tillades for en række mindre alvorlige forhold, hvis blot internettet er involveret ("begås ved brug af internettet").

Eftersom internettet spiller en rolle, stor eller lille, for en lang række aktiviteter i det moderne gennemdigitaliserede danske samfund, finder IT-Politisk Forening det særdeles betænkeligt at lave særregler, som tillader brug af vidtgående efterforskningskridt, hvis blot brug af internettet indgår i lovovertrædelsen. Det kan potentielt ramme en række situationer, hvor brug af internettet blot spiller en perifer rolle i forhold til den egentlige lovovertrædelse, eksempelvis ved at kommunikation via Facebook Messenger bruges i stedet for SMS-beskeder.

Som motivation for lovforslaget omtales anekdotiske forhold fra politimæssige efterforskninger, såsom falske profiler, men det er ikke en efterforskningsmæssig udfordring, som internettet har skabt. Kriminelle har altid forsøgt at skjule sig ved at bruge dæknavne i stedet for deres rigtige navn. Det er heller ikke oplagt, at efterforskning af hælerisager bliver væsentligt vanskeligere, blot fordi de stjalne genstande udbydes til salg via platforme på internettet i stedet for eksempelvis via papiravisernes tidligere rubrikannoncer for private køb/salg, hvor aktørerne også kunne skjule sig med billetmærke, anonyme postbokse og uregistrerede taletidskort.

Brug af internetplatforme som Facebook efterlader en række elektroniske spor, som ikke på tilsvarende vis eksisterer, hvis kriminaliteten begås uden brug af internettet (ofte flere spor end de kriminelle forestiller sig på grund af Facebooks ganske omfattende dataindsamling om brugerne). I den forbindelse skal IT-Politisk Forening bemærke, at dansk politi ifølge en undersøgelse udført af

netmediet Version2 har væsentligt færre forespørgsler (editionsbegæring) om personoplysninger til Facebook, Microsoft og Google end nabolandene Norge, Sverige, Frankrig og Tyskland [1].

Det kunne tyde på, at dansk politi ikke i tilstrækkelig grad udnytter de efterforskningsmuligheder, som allerede eksisterer i forhold kriminalitet begået ved brug af internettet.

Efter IT-Politisk Forenings opfattelse har Justitsministeriet således ikke godtgjort, at brugen af politiagenter, som er et væsentligt mere indgribende efterforskningskridt, er nødvendigt i forhold til de angivne kriminalitetsformer.

Større risiko for at forøge kriminalitetens omfang eller grovhed ved efterforskning på internettet

Det er et generelt krav for at anvende politiagenter, at der ikke sker en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed. Uanset retsplejelovens formelle krav om dette, vil der dog i praksis være en risiko for at brugen af politiagenter leder til kriminalitet, som ellers ikke ville være blevet begået.

Efter IT-Politisk Forenings opfattelse vil det generelt være vanskeligere for politiet at vurdere risikoen for at forøge kriminalitetens omfang eller grovhed, når efterforskningen og agentvirksomheden sker på internettet.

På internetplatforme som Facebook-grupper for køb/salg af brugte genstande herunder muligvis stjålne genstande, kan det være vanskeligt for politiagenten at vurdere, om forespørgsler reelt modtages (læses) af få eller mange personer. Særligt i det sidstnævnte tilfælde (mange personer) kan der være en betydelig risiko for at forøge kriminalitetens omfang. En forespørgsel efter en "billig iPhone X, original kvittering ikke nødvendig", som måske kan antyde at køber er villig til at erhverve en stjålet genstand, kan meget vel friste nogen til at stjæle en iPhone X for at levere til politiagenten.

Det nævnes i lovforslagets bemærkninger, at politiet skal sikre sig mod sådanne situationer ved at forlange hurtig levering eller kræve billedmateriale af den stjålne

genstand, antageligt for at sikre sig at genstanden allerede er stjålet på det tidspunkt, hvor politiagenten går i dialog med sælgeren. Politiet kan imidlertid ikke vide, om de fremsendte billeder rent faktisk er af den allerede stjalne genstand, eller om det er billeder af en anden, lignende genstand (der findes mange billeder af iPhone X på internettet). Hvis agentvirksomheden skal give mening i praksis, vil politiagenten næppe ønske at anvende alt for specielle og usædvanlige anmodninger, da det vil kunne afsløre politiets efterforskning.

I forhold til efterforskning af børnepornokriminalitet bemærker IT-Politisk Forening, at det efter lovforslagets bemærkninger er udelukket, at politiagenten selv distribuerer børnepornografisk materiale til andre personer. Politiagenten kan alene efterspørge børnepornografisk materiale fra andre deltagere på den pågældende internetplatform, og på anden måde gå i dialog med andre personer, antageligt i håb om at de afgiver tilstrækkeligt mange oplysninger om sig selv.

Modtagelse af børnepornografisk materiale fra andre deltagere på en internetplatform kan naturligvis være et særdeles stærkt bevis i en straffesag, da det modsat løse påstande om besiddelse af bestemte billeder ikke kan benægtes senere med henvisning til at sigtede blot løj for at gøre sig interessant over for andre personer.

Men samtidig er der en betydelig risiko for, at en person, som har gjort sig skyldig i besiddelse af børnepornografisk materiale, i kraft af dialogen med politiagenten tager skridtet videre og begynder at distribuere børnepornografisk materiale til andre. Det kan potentielt også være distribution til andre personer end politiagenten, når først den mentale tærskel fra besiddelse til distribution er overskredet. Efter IT-Politisk Forenings opfattelse vil det være en forøgelse af kriminalitetens omfang eller grovhed, hvis besiddelse af børnepornografisk materiale bliver til besiddelse og distribution.

Rækkevidden af dansk straffemyndighed

Lovforslagets territoriale anvendelsesområde er Kongeriget Danmark (undtagen Færøerne og Grønland).

Retsplejeloven kan som dansk lov i sagens natur ikke give politiet efterforskningsmæssige beføjelser i andre stater end Kongeriget Danmark. Dette punkt er særligt kritisk i forhold til agentvirksomhed, idet bestemmelser herom giver politiet beføjelser til at udføre gerninger, som ville være strafbar medvirken til kriminalitet (straffelovens § 23), hvis almindelige borgere gjorde det samme.

Det vil være særdeles uheldigt, også af hensyn til Danmarks relationer til andre stater, hvis dansk politi udøver agentvirksomhed i forhold til strafbare forhold, som falder under andre staters jurisdiktion.

Ved agentvirksomhed i det fysiske rum kan politiet formentlig uden de store vanskeligheder sikre sig, at der er tale om efterforskning af strafbare forhold, som falder under dansk jurisdiktion, eksempelvis fordi politiagenten har fysisk kontakt med gerningspersonerne på dansk territorium.

Ved efterforskning "på internettet" kan politiet ikke på samme måde være sikker på, at der er tale om et forhold der falder ind under dansk strafferetlig jurisdiktion. Ifølge betænkning 1488/2007 om dansk straffemyndighed, kapitel 11 og 22, kan virkningsprincippet i straffelovens § 9 ikke fortolkes derhen, at der er tale om dansk jurisdiktion blot fordi en hjemmeside via internettet er tilgængelig i Danmark.

Den problemstilling gælder specielt kriminalitetsformer, som alene involverer internettet, og hvor der ikke er nogen fysisk kontakt mellem gerningspersonerne (eller gerningspersonen og politiagenten) som eksempelvis udveksling af våben for kontanter. Hvis det såkaldte "dark web" er involveret, kan det muligvis være endnu vanskeligere at fastslå, at eventuelle kriminelle forhold er under dansk jurisdiktion, fordi "dark web" qua sit design søger at skjule den fysiske lokation for servere og personer.

IT-Politisk Forening vil anbefale, at det i lovforslaget præciseres, at agentvirksomhed på internettet kun kan iværksættes, hvis der ikke hersker nogen tvivl om, at de kriminelle forhold er omfattet af dansk jurisdiktion. Det kunne efter omstændighederne være brug af dansk sprog i kommunikationen med gerningspersonerne, eller at der

ikke er nogen tvivl om, at fysisk levering af stjålne genstande, våben eller narkotika skal ske i Danmark.

Kravene til vished for dansk jurisdiktion bør være meget høje for at undgå situationer, hvor dansk politi gennemfører agentvirksomhed på andre staters territorium (via internettet). Det kunne i princippet føre til situationer, hvor danske politiagenter begår strafbare handlinger, der falder under andre staters jurisdiktion.

Noter

[1] Dansk politi dumper: Nabolande er langt bedre til at få oplysninger ud af it-giganter, Version2, 19. maj 2017
<https://www.version2.dk/artikel/dansk-politi-dumper-nabolande-langt-bedre-at-faa-oplysninger-ud-it-giganter-1076812>

Justitsministeriet,
Strafferetskontoret

Att.: Martin Bank Nutzhorn Jensen
E-mail: strafferetskontoret@jm.dk
bnk@jm.dk

15. februar 2019
Sagsnr. 2019-000947
Sagsbehandler: KJO

RIGSPOLITIET

Direktionssekretariatet
Polititorvet 14
1780 København V.

Telefon: 3314 8888
Direkte: 4515 2001

E-mail: politi@politi.dk

Justitsministeriet har ved e-mail af den 21. januar 2019 anmodet om Rigspolitiets bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Styrkelse af politiets muligheder for efterforskning af kriminalitet på internettet).

Rigspolitiet kan indledningsvis oplyse, at Rigspolitiet – sammen med Rigsadvokaten – har haft lovforslagsudkastet i høring hos samtlige politikredse.

Rigspolitiet har på den baggrund følgende bemærkninger til lovforslagsudkastet:

1. Med lovforslagsudkastet lægges der bl.a. op til at udvide politiets adgang til at anvende agenter i efterforskningen af overtrædelser af lovgivningen om børnepornografi, hæleri, narkotika og våben, i det omfang overtrædelserne begås ved brug af internettet. Det fremgår flere steder af lovforslagsudkastets bemærkninger, herunder af punkt 2.3.3, 2.3.4 og 2.3.5 i de almindelige bemærkninger, at ”den foreslåede ordning ikke er tiltænkt anvendt ved helt bagatelagtige overtrædelser”, og at ”Politiet [...] i sådanne tilfælde ikke [vil] være forpligtet til at anvende agentreglerne i den foreslåede ordning”.

Rigspolitiet skal hertil bemærke, at formulering om, at politiet ikke vil være forpligtet, vil kunne fortolkes modsætningsvist, således at man kan foranlediges til at tro, at politiet vil være forpligtet til at anvende agentreglerne i den foreslåede ordning ved alle overtrædelser, der ikke kan anses for bagatelagtige. Det kan ikke udelukkes, at formuleringerne også vil kunne fortolkes sådan, at det er muligt at anvende agenter ved helt bagatelagtige overtrædelser uden retskendelse. Rigspolitiet går ikke ud fra, at det er tilfældet, men skal på den baggrund foreslå, at dette præciseres i lovforslagets bemærkninger, f.eks. ved at ændre den ovenfor citerede formulering til: ”Politiet vil i sådanne tilfælde ikke kunne anvende agentreglerne i den foreslåede ordning”.



Rigspolitiet skal desuden foreslå, at der i lovforslagets bemærkninger – med henblik på at undgå unødigt tvivl om, hvornår den foreslåede ordning vil finde anvendelse – anføres eksempler på, hvornår overtrædelser af henholdsvis lovgivningen om hæleri, narkotika og våben kan anses for at være helt bagatelagtige overtrædelser.

2. Hvis punkt 2.3.1 i lovforslagsudkastets almindelige bemærkninger læses isoleret, kan det ikke direkte udledes heraf, at den foreslåede udvidelse af adgangen til at anvende agenter alene gælder lovovertrædelser, der begås ved brug af internettet. Det eneste, der står herom under punkt 2.3.1 er således, hvad der skal forstås ved begrebet ”internettet”. Rigspolitiet skal på den baggrund foreslå, at det for god ordens skyld – eventuelt umiddelbart inden det afsnit, der handler om, hvad der skal forstås ved begrebet ”internettet” – præciseres, at den foreslåede udvidelse af adgangen til at anvende agenter alene gælder for lovovertrædelser, der begås ved brug af internettet.

3. Rigspolitiet skal i forlængelse af det ovenstående desuden bemærke, at det er uklart, om kravet om, at ”lovovertrædelser [skal] begås ved brug af internettet” indebærer, at al kommunikation mellem politiet og udbyderen/sælgeren skal ske ved brug af internettet, eller om det er tilstrækkeligt, at blot den indledende kontakt mellem politiet og udbyderen/sælgeren er sket ved brug af internettet, således at den omstændighed, at kommunikationen efterfølgende flyttes over på f.eks. almindelig telefoni eller SMS, indebærer, at agentreglerne ikke længere vil kunne anvendes. Rigspolitiet går ikke ud fra, at det er tilfældet, men skal på den baggrund foreslå, at det præciseres i lovforslagets bemærkninger, at det ikke er en betingelse for, at lovovertrædelser kan anses for begået ved brug af internettet – og dermed for at kunne gøre brug af agenter efter den foreslåede ordning – at al kommunikation mellem politiet og udbyderen/sælgeren sker ved brug af internettet, så længe blot den indledende kontakt mellem politiet og udbyderen/sælgeren er sket ved brug af internettet.

4. Københavns Vestegns Politi har i politikredsens høringsvar til Rigsadvokaten og Rigspolitiet anført, at der savnes en redegørelse for, hvornår politiets kontakt via internettet til en udbyder af hælervarer eller narkotika er omfattet af agentbegrebet. Der henvises i den forbindelse til betænkning nr. 1023/1984, s. 158, eksempel 2, hvor en narkohandlers henvendelse på gaden til en politimand med tilbud om køb af narkotika falder uden for agentbegrebet. Ikke mindst set i



lyset af den teknologiske udvikling forekommer det nærliggende at anse politiets kontakt via internettet eller pr. telefon til en udbyder af tyvekoster eller narkotika på f.eks. DBA's hjemmeside for at falde uden for agentbegrebet. Herudover kan der henvises til Højesterets dom gengivet i U 1997.82 H, hvor det blev statueret, at man er uden for agentbegrebet, hvis man blot fortsætter forbrydernes plan, selv om denne, som det var tilfældet i den sag, dommen omhandler, er meget langstrakt og kompliceret. Det betragtes i stedet som en kontrolleret leverance.

5. Københavns Vestegns Politi har i politikredsens høringssvar til Rigsadvokaten og Rigspolitiet desuden anført, at der savnes en redegørelse for, hvorvidt agentbegrebet overhovedet er i betragtning, når forbrydelsen, f.eks. tyveri eller hæleri, allerede er fuldbyrdet, jf. formuleringen "med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen" i retsplejelovens § 754 a, stk. 1. Politikredsen har herved henvist til, at forsvareren i den såkaldte Nivågård-sag, hvor Rejseholdet anvendte to udenlandske civile personer til at skaffe malerierne til veje igen efter røveriet, gjorde gældende, at der var tale om en ulovlig agentsag, hvilket utvivlsomt havde været rigtigt, såfremt forholdet faldt inden for agentbegrebet. Forsvarernes synspunkt blev imidlertid afvist af Københavns Byret, ligesom Østre Landsret undervejs havde gjort i forbindelse med afgørelsen af fængslingsspørgsmålet, allerede fordi forbrydelsen var fuldbyrdet på det tidspunkt, hvor der blev indledt forhandlinger om køb af malerierne med de senere domfældte. Dommen blev ikke anket.

Med venlig hilsen

Jakob Gøtze Pedersen

Chefkonsulent

