

Lovforslag om udvidet adgang til aflytning er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt

I 2006 blev adgangen til at foretage hemmelige aflytninger udvidet ved Terrorpakke II. Det betyder, at alle de telefonnumre, som der er bestemte grunde til at antage, at en terrormistænkt vil benytte, kan aflyttes af PET uden forudgående retskendelse. Terrorpakke II begrænsede dette tiltag til efterforskning af terrorisme og farer mod staten, da ændringen var af en vis principiel karakter og havde retssikkerhedsmæssige konsekvenser. Justitsministeren foreslår nu, at denne ordning skal anvendes på anden grov kriminalitet. Dette er en retssikkerhedsmæssigt betænkelig udvidelse af ekstraordinære anti-terror beføjelser. Endvidere er lovforslaget ikke blevet genstand for en sagkyndig analyse på trods af Justitsministeriets anbefaling herom i terrorpakke II. CEPOS anbefaler, at lovforslaget sættes i bero med henblik på en vurdering af, hvorvidt udvidet aflytning er tvingende nødvendig for at opklare bandekriminalitet, samt om der kan indføres en mindre indgribende ordning, der både tilgodeser politiets efterforskningsmuligheder og den principielle retssikkerhedsmæssige interesse i at begrænse indgreb i meddelelshemmeligheden mest muligt.

1. Den nuværende retsstilling og Terrorpakke II

I 2006 vedtog Folketinget den såkaldte Terrorpakke II¹ i lyset af terrorangrebene i New York og Madrid. I retsplejeloven blev der indsat en bestemmelse om, at retskendelser kunne knyttes til en bestemt person, frem for til specifikke telefonnumre. En sådan retskendelse giver politiet mulighed for at iværksætte aflytning af alle de telefoner, der er bestemte grunde til at antage bliver benyttet af den mistænkte. Adgangen til at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden knyttet til én person frem for et telefonnummer gælder bl.a. også anden telekommunikation (e-mail, internet og tilsvarende telekommunikation) og teleoplysning. Ændringen blev begrundet med, at der var sket en teknologisk udvikling, som terrormistænkte udnyttede, og at den tidligere ordning udgjorde en ressourcemæssig belastning. Det blev overvejet, om man skulle udstrække lovændringen til også at omfatte almindelig kriminalitet, men en sådan udvidelse blev afvist, da den

“foreslåede ændring kan siges at have en vis principiel karakter, og at en ordning, hvorefter den udstrækkes til at gælde generelt, derfor bør overvejes i en bredere sammenhæng”.

Det oprindelige krav om, at retskendelsen skulle anføre de specifikke telefonnumre, som indgrebet angik, var retssikkerhedsmæssigt begrundet. Man ville sikre, at den bemyndigelse, som retskendelsen gav politiet, fik en præcis afgrænsning, og at der ikke opstod tvivl om hvorvidt politiet holdt sig indenfor de grænser, som retten fastsatte.²

2. Lovforslaget

Justitsministeren har nu fremsat et lovforslag³ til ændring af retsplejeloven, således at Terrorpakke IIs mulighed for udvidet aflytning kan anvendes på almindelig kriminalitet såsom vold og narkoforbrydelser. Denne ændring er begrundet med, at mistænkte i en række straffesager om alvorlig kriminalitet, herunder bandekriminalitet, forsøger at sløre deres handlinger ved at anvende flere forskellige kommunikationsmidler. I bemærkningerne til lovforslaget lægges også vægt på, at PET har gode erfaringer med den udvidede adgang til aflytning i terrorsager, og at regeringen lægger vægt på en effektiv politiindsats mod bandekriminalitet.

¹ Lov nr. 542 af 2006.

² Betænkning 1023 af 1984.

³ Justitsministerens lovforslag af 18. november 2008, om udvidelse af adgangen til retskendelser om telefonaflytninger m.v. at anføre den person, som aflytningen angår.

Det fremgår derimod ikke, at der er sket en overvejelse i "bredere sammenhæng", som anbefalet i bemærkningerne til Terrorpakke II, herunder drøftelse i sagkyndige udvalg. Lovforslaget indeholder heller ikke en mere grundig diskussion af udvidelsens "principielle karakter". På trods af at lovforslaget foreskriver efterfølgende domstolskontrol, og at der som udgangspunkt skal ske underretning til de borgere, der udsættes for indgreb, er lovforslaget retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Justitsministeriets retssikkerhedsmæssige overvejelser er begrænsede til følgende bemærkninger:

På den ene side vil en sådan udvidelse kunne siges at have en vis principiel karakter i forhold til domstolskontrol mv. På den anden side vil der være tale om en praktisk forenkling, som ikke vil ændre de indholdsmæssige betingelser for, hvornår politiet kan foretage telefonaflytning mv., idet aflytningen fortsat skal være af afgørende betydning for efterforskningen. Endvidere vil en udvidelse navnlig være relevant i tilfælde, hvor politiet efter de gældende regler vil kunne foretage aflytning mv. uden forudgående retskendelse, fordi indgrebets øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes. Uanset om en telefonaflytning sker i medfør af en retskendelse »på personen« eller »på øjemedet«, vil der være en adgang til efterfølgende domstolskontrol, og i begge tilfælde vil politiet af egen drift skulle orientere retten efterfølgende om de enkelte telefonaflytninger mv., herunder grundlaget for de aflytninger, som er foretaget med hjemmel i kendelsen.

Efter en samlet vurdering foreslår Justitsministeriet på den anførte baggrund, at den gældende adgang til i retskendelser om telefonaflytning mv. ud over bestemte telefonnumre også at anføre den person, som indgrebet angår, udvides til at omfatte visse andre alvorlige straffelovsovertrædelser[...] Justitsministeriet har herved navnlig lagt vægt på hensynet til at fremme den nødvendige politiindsats mod bl.a. banderelateret kriminalitet samtidig med, at reglerne på området ikke går videre, end der er behov for, og at der vil være adgang til efterfølgende domstolskontrol af de enkelte telefonaflytninger mv.

Denne diskussion synes dog ikke i tilstrækkelig grad at lægge vægt på de retssikkerhedsmæssige aspekter. Hensynet til specifik og præcis afgrænsning og effektiv kontrol synes uden nærmere forklaring ikke længere at gøre sig gældende med samme vægt, som tidligere. Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at lovforslaget gør det muligt at aflytte en ubestemt kreds af personer, som kommunikerer med den mistænkte, blot politiet har bestemte grunde til at antage, at kommunikationsmidlet vil blive benyttet af en person i den mistænktes omgangskreds. Der åbnes således for mulighed for indgreb overfor personer, der ikke er mistænkt, mens domstolsprøvelse reelt kun sker i forhold til den mistænkte.

Den efterfølgende domstolskontrol, som Justitsministeriet lægger vægt på består i lovforslaget, er ikke nogen fuldgod erstatning for forudgående domstolskontrol. Forudgående domstolskontrol har til hensigt at stoppe indgreb, før de iværksættes af myndighederne. Dermed har domstolskontrol en vigtig præventiv effekt idet politiet givetvis afholder sig fra at anmode om retskendelser i tilfælde, hvor grundlaget er for løst. Ved efterfølgende domstolskontrol er denne præventive effekt i væsentlig grad minimeret.

Det ville i den forbindelse også have været nærliggende at inddrage grundlovens § 72 som et relevant hensyn. Denne bestemmelse fastslår bl.a., at indgreb i telefonhemmeligheden

"hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene [må] ske efter en retskendelse"

Selvom den udvidede adgang til aflytning ikke kan siges at være grundlovsstridig, synes dette tiltag ikke at stemme overens med det grundlæggende hensyn til borgerens privatliv, som bærer grundlovens § 72, og som derfor burde tillægges større vægt, end det er tilfældet for lovforslaget.

Lovforslaget er således udtryk for en retssikkerhedsmæssig glidebane, hvorved indgrebsmuligheder, indført i lyset af og baseret på truslen om terrorangreb, nu overføres til almindelig kriminalitet, som ikke på samme måde udgør en alvorlig og ekstraordinær trussel

mod staten. Denne glidebane demonstreres yderligere af Justitsministerens bemærkninger under Folketingets førstebehandling, hvor ministeren udtalte, at

Jeg kan tilføje, at jeg som led i regeringens bandepakke inden for kort tid vil fremlægge et regeringslovforslag, som bl.a. vil give mulighed for at anvende telefonaflytninger i sager om grov overtrædelse af våbenlovgivningen, f.eks. omfattende handel med eller indsmugling af skydevåben. Lovforslaget forventes således udformet, at der også i sådanne sager bliver mulighed for aflytning på personen.

Lovforslaget synes at lægge afgørende vægt på praktiske og ressourcemæssige hensyn. Ressourcemæssige hensyn bør dog ikke alene kunne retfærdiggøre en svækkelse af retssikkerheden, særligt da telefonaflytning er et indgreb af intensiv karakter.

Det kan også kritiseres, at man ikke synes at have overvejet alternative og mindre indgribende modeller. Det kunne f.eks. overvejes, om det var muligt at begrænse den udvidede adgang til aflytning til nye mobiltelefoner, sim-kort m.v., som en mistænkt løbende anskaffer sig, mens man bibeholdt kravet om retskendelse, når det drejer sig om telefoner, der tilhører eller primært anvendes af andre end den mistænkte såsom familie, venner, arbejdsplads m.v. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at det i forbindelse med Terrorpakke II blev besluttet, at bestemmelserne i denne pakke skal gennemgå et eftersyn i Folketingsåret 2009-2010. Det ville have været nærliggende, om regeringen havde afventet konklusionerne af dette eftersyn, før man indførte nye regler baseret på et af de mest vidtgående tiltag i Terrorpakke II.

3. Konklusion og anbefaling

CEPOS anbefaler, at der under Folketingets behandling af lovforslaget indhentes mere detaljerede oplysninger om, i hvilket omfang de nuværende regler har forhindret opklaring af alvorlig kriminalitet. Endvidere bør det undersøges, hvorvidt lovforslaget kan begrænses således, at den udvidede adgang til aflytning alene omfatter nye mobiltelefoner, sim-kort m.v., som en mistænkt løbende anskaffer sig, mens kravet om retskendelse bibeholdes, når det drejer sig om telefoner, der tilhører eller primært anvendes af andre end den mistænkte såsom familie, venner, arbejdsplads m.v. En sådan gennemgang kan med fordel foretages samtidig med det planlagte eftersyn af terrorpakke II i folketingsåret 2009-2010, hvorfor regeringens lovforslag bør sættes i bero indtil da. Såfremt der i forbindelse med et sådant eftersyn ikke fremkommer konkrete oplysninger om, at den udvidede adgang til aflytning er strengt påkrævet for at forhindre eller opklare kriminalitet, som de nuværende regler ikke formår at imødegå, eller en undersøgelse viser, at der kan etableres en alternativ og mindre indgribende ordning, anbefaler CEPOS, at lovforslaget forkastes.