

Til lovforslag nr. L 202. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 23. april 1996

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Datakriminalitet)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til justitsministeren, som denne har besvaret skriftligt. To af udvalgets spørgsmål og justitsministerens svar herpå er optrykt som bilag til betænkningen.

Endvidere har udvalget modtaget en skriftlig henvendelse fra Det Danske Dataråd.

Der er af et mindretal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens medlemmer) lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et mindretal inden for flertallet (Venstres og Det Konservative Folkepartis medlemmer af udvalget) finder, at lovforslaget er helt utilstrækkeligt og kun løser få og små problemer.

Ikke mindst de mere professionelle kriminelle har for længst forstået at udnytte den moderne teknologiske muligheder. Politiets efterforskningsmuligheder halter derimod håbløst bagefter, ligesom straffelovgivningen ikke tager højde for nye arter af forbrydelser, som teknologien har muliggjort.

Alene mulighederne for kommunikation mellem arrestanter og strafafsonere ved elektronisk overførsel gør brevcensur og isolation m.v. aldeles illusorisk.

Mindretallet lægger meget vægt på, at politiet omgående ved ændringer i retsplejeloven får mulighed for effektivt at bekæmpe og efterforske disse nye forbrydelser.

Den teknologiske udvikling nødvendiggør væsentlige ændringer inden for strafferet og strafferetspleje.

Mindretallet skal derfor opfordre ministeren til omgående at nedsætte et ekspertudvalg til at overveje, hvilke lovændringer der er brug for dels for at indhente efterslæbet, dels for at komme de kriminelle i forkøbet. Mindretallet forventer, at ministeren i udvalget gør brug af den ekspertise, der er oparbejdet hos Rigspolitiet i f.eks. både edb-afdelingen og Rejseafdelingen, samt tager de fornødne konsekvenser af de erfaringer, som politiet i Roskilde har gjort i anledning af den omfattende edb-straffesag, der for tiden verserer ved retten i Roskilde.

Herudover finder mindretallet, at ministeren snarest over for Folketinget bør redegøre for, hvilken krypteringspolitik regeringen agter at formulere, og hvorledes ministeren vil sikre, at en formuleret krypteringspolitik tilgodeser den lovlydige borgers retssikkerhed (f.eks. brevhemmelighed), uden at politikken forhindrer politiet i at efterforske forbrydelser.

Et *mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det af mindretallet stillede ændringsforslag.

Mindretallet lægger i den forbindelse vægt på, at forslaget til § 163 er formuleret så præcist og afgrænset, at det kun omfatter sådanne dataerklæringer, der i sin form kan sidestilles med en traditionel skriftlig erklæring, der er udstedt til brug i retsforhold. Mindretallet skal i den forbindelse dog opfordre justitsministeren til at følge IT-sikkerhedsrådets anbefaling af, at særlovgivningen gennemgås med henblik på at få undersøgt, om ikke det vil være mere hensigtsmæssigt at indføje straffebestemmelser i denne lovgivning. Mindretallet skal endvidere anbefale, at udvalgsarbejdet om datakriminalitet også overvejer den nærmere afgrænsning af det strafbare område i § 163 efter lovens vedtagelse og anvendelse i praksis.

Et andet mindretal (Enhedslistens medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Efter dette mindretals opfattelse er den foreslåede affattelse af § 163 i sin intention ikke hensigtsmæssig af retssikkerhedsmæssige årsager. Mindretallet er enig i, at den såkaldte Promssag viste, at det er nødvendigt, at der på dette område gøres noget for at sikre, at meddelelser afgivet på anden måde end den traditionelle papirbaserede kan få retsgyldighed.

Problemet er imidlertid, at dette problem ikke bliver løst med den foreslåede bestemmelse. Efter mindretallets opfattelse vil der, hvis lovforslaget vedtages, i bedste fald blive tale om en vanskeligt administrerbar bestemmelse. I værste fald kan det åbne for, at en anklaget i praksis selv vil skulle bevise sin uskyld og ikke anklagemyndigheden, der skal bevise den pågældendes skyld. Sagen er, at en meddelelse, som er afgivet på et andet læsbart medie, og som ikke er sikret mod indgreb, vil kunne ændres. Sker noget sådant på en måde, som gør, at den modtagne meddelelse ikke svarer til den afgivne, og der herved opstår en strafbar situation, vil det være vanskeligt for ikke at sige umuligt for afsenderen at bevise sin uskyld.

Mindretallet er af retssikkerhedsmæssige årsager imod at indbygge en sådan mulig situation i loven, og det er det, der vil kunne ske med vedtagelsen af lovforslaget. Efter mindretallets opfattelse bør en ændring af loven på dette område kun ske i forbindelse med, at der vedtages klare retningslinjer for sikring af meddelelser mod indgreb. Lovforslaget er efter

mindretallets opfattelse en foregriben af vedtagelsen af en krypteringspolitik.

Ligeledes finder mindretallet ikke, at begrundelserne for den øvrige del af lovforslaget på nogen måde har blot sandsynliggjort, at det er nødvendigt, at der indføres en mulighed for at fravige lovens bestemmelser vedrørende indgreb i meddelelshemmeligheden gennem en nedsættelse af kriminalitetskravet til at omfatte lovovertrædelser med en strafferamme på fire år i modsætning til de nuværende seks år.

Det er mindretallets opfattelse, at loven, som den er udformet i dag, stiller de nødvendige strenge krav til grundlaget for et så alvorligt indgreb i meddelelshemmeligheden, som aflytning og aftapning af teleoplysninger er.

I bemærkningerne til forslaget hedder det, »... at der er et udtalt behov for, at der kan foretages indgreb i meddelelshemmeligheden i sager vedrørende straffelovens § 263, stk. 2 og 3, ...«. Dette »udtalte behov« mener ministeren kommer til udtryk i statsadvokaternes høringssvar til Rigsadvokaten. Men i ingen af disse høringssvar skrives der om noget udtalt behov.

Lovforslaget og dets bemærkninger mangler efter mindretallets opfattelse helt at gøre rede for omfanget af de kriminalitetsformer, som den foreslåede ændring af bestemmelserne lægger op til. Mindretallets opfattelse af, at der er et mangelfuldt grundlag for vedtagelse af en så radikal lovændring, bestyrkes af besvarelsen af spørgsmål 1 og 2, hvor der bedes om statistiske oplysninger om antallet af dommerkendelser om telefonaflytninger år for år og opdelt efter kategorier. Af ministerens besvarelse fremgår det imidlertid, at »der findes ikke i dag statistik over antallet af dommerkendelser om telefonaflytning«. Det vil med andre ord sige, at det ikke i dag er muligt at vide noget præcist om, hvor »udtalt behovet« i realiteten er, for at politiet får denne mulighed i loven.

Det er således ikke mindretallets opfattelse, at der på nuværende tidspunkt foreligger et tilstrækkeligt veldokumenteret behov for at ændre de betingelser, som loven opstiller for indgreb i meddelelshemmeligheden. Mindretallet er tilfreds med ministerens løfte i bemærkningerne om, at Justitsministeriet »i de kommende år vil indhente og offentliggøre oplysninger fra politikredsene om anvendelsen af telefonaflytning og teleoplysning i efterforsk-

ningen af sager om overtrædelsen af straffelovens § 263, stk. 2-3 og udfaldet af sådanne sager».

Oplysninger af denne karakter vil kunne bidrage til at give et billede af karakteren og omfanget af den form for kriminalitet, som udbredelsen og den tekniske indretning af de nye teknologier åbner mulighed for. Først til den tid vil det efter mindretallets opfattelse være muligt at tage stilling til, om det er nødvendigt med en ændring af loven.

### Ændringsforslag

Af et mindretal (SF):

Til § 2

1) Paragraffen udgår.

### Bemærkninger

Til nr. 1

For så vidt angår lovforslagets forslag om indføjeelse af et nyt stykke 2 til § 781, bemærkes, at mindretallet er enig i Strafferetsplejeudvalgets opfattelse, nemlig at der bør sættes snævre grænser for politiets indgreb i medde-

lelseshemmeligheden. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at der »er et udtalt behov for, at der kan foretages indgreb i meddelelseshemmeligheden i sager vedrørende § 263, stk. 2 og 3.« Dette behov synes dog ikke på nogen måde dokumenteret.

Lovforslaget og dets bemærkninger mangler efter mindretallets opfattelse helt at gøre rede for omfanget af de kriminalitetsformer, som de foreslåede ændringer af bestemmelserne lægger op til.

Det er således ikke mindretallets opfattelse, at der på nuværende tidspunkt foreligger et tilstrækkelig veldokumenteret behov for at ændre de betingelser, som loven opstiller for indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Mindretallet foreslår endvidere, at forslaget om et nyt punktum i § 781, stk. 2, der bliver stk. 3, udgår. Mindretallet finder, at dette forslag er et alvorligt anslag mod Folketingets måde at lovgive på. Det fremgår klart af bemærkningerne, at det ikke er afklaret i retspraksis, hvorvidt telefontyveri er strafbart efter straffelovens § 279 a eller § 293, stk. 1. Ved dette lovforslag åbner man så blot op for aflytning ved begge forbrydelser i stedet for at afvente, at subsumptionsproblemet er afklaret.

*Dorte Bennedsen (S) Erling Christensen (S) Holger Graversen (S) Per Kaalund (S)*

*Lissa Mathiasen (S) Margrete Auken (SF) nfm. Bjørn Elmquist (RV) fmd.*

*Søren Søndergaard (EL) Sonja Albrink (CD) Birthe Rønn Hornbech (V)*

*Inge Dahl-Sørensen (V) Svend Aage Jensby (V) Erling Oxdam (V)*

*Helge Adam Møller (KF) John Vinther (KF) Gitte Seeberg (KF) Tom Behnke (FP)*

Dansk Folkeparti havde ikke medlemmer i udvalget.

**Bilag****Nogle af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå***Spørgsmål nr. 3:*

»Udvalget anmoder om ministerens kommentar til Advokatrådets hørings svar af 13. december 1995.«

*Svar:*

Det fremgår af den nævnte udtalelse, at Advokatrådet ikke har bemærkninger til, at straffelovens § 163 ændres som foreslået.

Advokatrådet kan – som den eneste af de hørte myndigheder og organisationer m.v. – derimod ikke anbefale den foreslåede ændring af retsplejelovens § 781.

Ved forslaget om ændring af § 781 bliver det muligt at foretage telefonflytning og teleoplysning i sager om hackerkriminalitet, selv om strafferammen er mindre end 6 år, der er det normale kriminalitetskrav ved disse indgreb. Endvidere foreslås § 781 ændret, således at det bliver muligt at foretage teleoplysning i sager om tyveri af telefontid.

Advokatrådet anfører bl.a., at der ikke foreligger den fornødne dokumentation for nødvendigheden af en udvidelse af undtagelserne fra kriminalitetskravet på 6 år.

Det er rådets opfattelse, at spørgsmålet om en eventuel ændring af retsplejelovens § 781 bør overvejes i det udvalgsarbejde om datakriminalitet, som det er hensigten at iværksætte.

Baggrunden for forslaget om at give mulighed for at foretage telefonoplysning og teleoplysning i sager om hackerkriminalitet er nærmere beskrevet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget punkt 4.3. Som det bl.a. fremgår heraf, kan Justitsministeriet tilslutte sig, at der generelt bør sættes snævre grænser for politiets indgreb i meddelelshemmeligheden.

Det er imidlertid Justitsministeriets opfattelse, at udviklingen siden 1985 – hvor Folketinget senest drøftede spørgsmålet om indgreb i meddelelshemmeligheden over for hackerkriminalitet – har vist behov for at ændre dette efterforskningsmiddel over for kriminalitet, der begås ad elektronisk vej, og hvor mere

traditionelle efterforskningsmetoder derfor ikke er anvendelige. Hackerkriminalitet begås således typisk ved, at gerningsmanden fra sin egen pc og gennem et modem kobler sig på det offentlige telefonnet eller eventuelt et datanet og derfra gennem forurettedes modem eller en tilsvarende »indgang« skaffer sig adgang til forurettedes datanet.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at der kan være behov for at klarlægge den nærmere karakter af den strafbare handling, dvs. hvad den mistænkte foretager sig med hensyn til fremmede dataanlæg.

Med andre ord er det Justitsministeriets opfattelse, at der bør være mulighed for at efterforske en sådan ny form for kriminalitet, som hackerkriminalitet er, og som ofte ikke vil kunne opklares på anden måde end ved at give politiet adgang til at skaffe oplysninger fra de datanet m.v., som benyttes ved lovovertrædelser.

Justitsministeriet vil i øvrigt i de kommende år indhente og offentliggøre oplysninger fra politikredsene om anvendelsen af telefonaflytning og teleoplysning i sager om hackerkriminalitet og udfaldet af sådanne sager.

På lignende måde som hackerkriminalitet begås tyveri af telefontid ved hjælp af telefon eller anden telekommunikationstjeneste, hvor de traditionelle efterforskningsmetoder ikke er anvendelige.

Også i disse tilfælde er det Justitsministeriets opfattelse, at der bør være mulighed for at anvende efterforskning, som gør det muligt at opklare denne form for lovovertrædelser.

*Spørgsmål nr. 4:*

»Hvilke konsekvenser vil det efter ministerens opfattelse få for bevisbedømmelsen og dermed for muligheden for domfældelse, hvis en person, der mistænkes for overtrædelse af den foreslåede § 163 i straffeloven, hævder, at der efterfølgende er ændret i den elektroniske

meddelelse, som den pågældende har affattet?»

Svar:

Den foreslåede bestemmelse vedrører erklæringer m.v. til brug i retsforhold, der vedkommer det offentlige.

En person, der hævder, at der efterfølgende er ændret i den elektroniske meddelelse, som den pågældende har affattet, må således henvises til, at ændringen er foretaget under forsendelsen, eller efter at meddelelsen er modtaget af den offentlige myndighed.

Det vil i sådanne tilfælde – ligesom i andre situationer, hvor en mistænkt nægter sig skyldig i et strafbart forhold – påhvile anklagemyndigheden at tage omstændigheder, der tyder på den mistænktes uskyld, i betragtning, jf. herved retsplejelovens § 96, stk. 2, hvorefter de

offentlige anklagere ikke blot skal påse, at strafskyldige drages til ansvar, men også, at forfølgning af uskyldige ikke finder sted.

Spørgsmålet må således søges belyst under efterforskningen.

Rejses der tiltale i sagen, påhviler det anklagemyndigheden at føre bevis for, at der er begået et strafbart forhold.

Den endelige afgørelse af skyldspørgsmålet træffes af domstolene efter en konkret vurdering af beviserne på samme måde som i andre straffesager.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets punkt 3.2., kan den nærmere afgrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde også i lyset af eventuelle bevismæssige problemer, der måtte være knyttet til muligheden for at ændre i data på edb-medier, i øvrigt overvejes i det udvalgsarbejde om datakriminalitet, som det er hensigten at iværksætte.