

Til lovforslag nr. L 8. Betænkning afgivet af retsudvalget den 13. maj 1986.

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af retsplejeloven

(Politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser)

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til justitsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

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

Herefter indstiller et *flertal* (socialdemokratiets, det konservative folkepartis, venstres, centrum-demokraternes og kristeligt folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de af flertallet stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* (socialistisk folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af mindretallet stillede ændringsforslag og har følgende bemærkninger til lovforslaget:

Agenter har så vidt vides ikke hidtil været anvendt i Danmark som led i en systematisk og organiseret efterforskningsaktivitet fra myndighedernes side. Derimod kan der nævnes flere tilfælde, hvor der har været anvendt agenter (eller provokatører) i enkeltsager og så af bagatelagtig karakter. Disse er af den juridiske teori blevet omtalt med stor afstandtagen. (Se herom bl.a. Vagn Greve: »Infiltration og andre utraditionelle efterforskningsmetoder« i Dansk Politi 1976 side 43 f., hvor forfatteren hævder, at disse metoder også er i strid med den almindelige retsbevidsthed, når det drejer sig om bagatelagtig kriminalitet).

Teoriens afvisning af det retmæssige i brugen af agenter har nok hængt sammen med, at der har manglet lovhjemmel for dette alvorlige indgreb i den enkeltes integritet. Men

der har ligget en undertone af afstandtagen fra i det hele taget at tillade infiltration, lokkeduer og agenter. Indtil agenter begyndte at blive anvendt i narkosager, var både disse og andre »utraditionelle efterforskningsmetoder« noget, som danske jurister og andre interesserede medborgere så at sige instinktivt tog moralsk og retlig afstand fra ud fra en grundlæggende opfattelse af kravene til hæderlighed og retssikkerhed i statens egen magtanvendelse.

At hensigten helliger midlet – at de gode intentioner om at beskytte befolkningen imod truende farer skulle legitimere alle mulige former for gedulgte og ellers uacceptable kontrolmetoder – har aldrig været et dansk synspunkt, men er sædvanligvis blevet tillagt totalitære regimer i Øst og Vest med afstandtagende bemærkninger. Fra demokratiske lande som Vesttyskland og USA ved man både fra film og fra seriøse beretninger og videnskabelige undersøgelser, at sådanne metoder skaber større problemer, end de løser: magtmisbrug, korrupsion, dusørjagt, falske angivelser og justitsmord.

I en lovgivningssituation, hvor man står over for et afgørende retligt og samfundsetisk valg, er det vigtigt, at man tager konsekvensen af denne viden og beslutter sig til at udelukke fremfor at legalisere sådanne politimetoder, uanset hvilken slags kriminalitet der er tale om.

Lovforslaget til retlig regulering af agentvirksomhed i efterforskningen forsvares med, at det skal tjene til at begrænse snarere end at udvide anvendelsen af agenter. Selve reguleringen er imidlertid samtidig en legitime-

ring af en efterforskningsmetode, som i dag har tvivlsom (eller ingen) hjemmel, og som derfor stort set afvises i den strafferetlige og den procesretlige litteratur, jfr. ovenfor. Som følge deraf er der vel i dag i praksis en vis tilbageholdenhed med at anvende agenter i andre sager end narkosager. Men som det direkte fremhæves i betænkning nr. 1023/1984 om politiets indgreb i meddelelseshemmeligheden og anvendelse af agenter, side 128:

»Dette må ikke forlede til den opfattelse, at anvendelse af agenter alene er et narkotikaspørgsmål. Agenter kan tænkes anvendt i forbindelse med et bredt spektrum af straffesager.«

Risikoen for udskridning til andre, mindre alvorlige områder bliver ikke mindre, når lovforslagets formuleringer tages i betragtning, jfr. straks nedenfor.

Lovbestemmelser, der er bygget op af vage retlige standarder, kan give et falsk indtryk af retssikkerhed, men er ofte uefterprøvelige i praksis. Den følgende påvisning af lovforslagets usikre formuleringer er en illustration af den mere generelle betragtning, at området næppe lader sig regulere effektivt undtagen gennem et egentligt forbud mod agentvirksomhed i efterforskningen. En retssikkerhed, der hviler på en, måske i langt de fleste tilfælde velbegrundet, tillid til en hæderlig administration af vage regler om udøvelse af et skøn, er ikke nogen effektiv garanti i de pressede situationer, hvor reglerne skal vise deres styrke. En bedre uddannelse af politifolk er i sig selv godt, men ændrer ikke noget ved denne usikkerhed.

Om de enkelte elementer i lovforslaget skal anføres følgende:

- a) Der er foreslået efterfølgende domstolskontrol, hvor den burde have været forudgående. Domstolene vil i realiteten være henvist til efterfølgende at blåstemple politiets adfærd. De disciplinære garantier mod misbrug er vage og utilstrækkelige.
- b) Der fastsættes ikke noget krav til arten eller grovheden af den kriminalitet, der skal kunne begrunde anvendelse af agenter.
- c) Bestemmelsen om, at der skal foreligge en »særligt bestyrket mistanke« om, at en lovovertrædelse er ved at blive begået eller forsøgt, indeholder ikke nogen sikker

garanti for, at det også rent faktisk er tilfældet. Især det strafferetlige begreb »forsøg« er problematisk, fordi der stort set ingen objektive grænser er for, hvilke handlinger der kan være forsøg. Den subjektive betingelse for forsøgsstraf, at der skal være et forsæt, der rækker til fuldbyrdet forbrydelse, vil være svært påviselig i mistankesituationen. Hittidig retspraksis på narkoområdet illustrerer faren for udskridning i denne sammenhæng. I sagen om den påståede hashsmugler »M« havde politiet således inden retssagens afslutning slettet et bånd, der indeholdt elementer af central betydning for tiltaltes forsvar. Rettergangsfejl og utilstrækkelige muligheder for kontrol med politiets adfærd øger risikoen for justitsmord.

- d) Det såkaldte provokationsforbud, som hævdes at være til stede allerede i gældende praksis, har vist sig at have en yderst elastisk karakter. Lovforslagets formulering ændrer intet ved dette.
- e) Betingelsen, at »andre efterforsknings-skridt ikke vil være egnede til at sikre bevis i sagen«, tillægger politiet et stort set frit skøn. Reelt vil hensigtsmæssigheds- eller bekvemmelighedshensyn kunne komme til at afgøre, om betingelsen er opfyldt.
- f) At agentvirksomheden ikke må bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed, er en betingelse, som er svært efterprøvelig. Ikke mindst i den usundt ophedede atmosfære, som retsforfølgningen i narkosager ofte befinder sig i, vil bevistivl gennemgående komme den mistænkte til skade.
- g) Det samme gælder den vage bestemmelse om, at foranstaltningerne ikke må udføres af »privatpersoner, der på grund af afhængighedsforhold til politiet eller andre omstændigheder må befrygtes ikke at ville udføre opgaven på betryggende måde«. Man har her angiveligt tænkt på udlændinge, hvis forbliven her i landet i øvrigt måtte kunne fremstå som usikker. Men herudover er selve anvendelsen af dusørbetalte agenter reelt lige så betænkelig. Økonomisk gevinst er en stærk form for motivation, og erfaringer fra udlandet giver grund til den største skepsis. Den i dagspressen omtalte sag med den tvivlsomme vesttyske agent »Jakop« er i så

henseende et uhyggeligt forvarsel om, hvad vi kan vente os, hvis lovforslaget gennemføres.

I betænkningen (1023/1984) præsenteres et udvalg af sager, hvor agentvirksomheden har haft positive resultater. Der er tale om en stærkt selektiv udvælgelse af sagsporteføljen på dette område, og en række sager kunne lige så vel angives, hvor effekten har været negativ.

Det er påfaldende, at selv i de tilfælde, der er angivet i betænkningen, er det ikke »de egentlige bagmænd«, som man angiveligt vil komme efter med disse utraditionelle efterforskningsmetoder, der er gået i fælden. I tilfældet »M« lykkedes det ganske vist at formå en dansk forretningsmand på Tenerife til at formidle en hashhandel. Men netop denne sag er illustrativ for vanskelighederne med at afgrænse bl.a. provokationsforbudets rækkevidde, jfr. også ovenfor under c).

I øvrigt har agentvirksomheden fortrinsvis lokaliseret kurerer og mindre mellemhandlere. Om dette skyldes, at »de egentlige bagmænd« slet ikke eksisterer, eller man blot ikke har haft held eller dygtighed til at få fat på dem, er det ikke muligt at fastslå. I hvert fald virker agentmetoden ikke efter sin erklærede hensigt, og trods de utraditionelle metoder og de lange straffe vil der stadig være nye kurerer, der fristes.

Det sidste argument hænger sammen med det særlige prisdannelsesfænomen, der gælder på narkomarkedet. Hvis import og forhandling vanskeliggøres yderligere, stiger priserne på stoffer endnu mere, og fristelserne til at handle vokser, fordi samme pris kan opnås for stadig mindre mængder eller større pris kan opnås for samme mængde stof. Jo højere priser, jo større risiko for mere velorganiseret og professionel kriminalitet, som atter vil kalde på nye, endnu mere »utraditionelle« efterforskningsmetoder med yderligere forringet retssikkerhed til følge.

En mulig effekt af denne mekanisme er et øget pengebehov hos stofmisbrugerne med heraf følgende øget behov for kriminell aktivitet i almindelighed. Denne har hidtil mest bestået af berigelsesforbrydelser. En nærliggende konsekvens af en accelererende retsforfølgning kan blive et øget antal voldsforbrydelser og dermed en brutalisering af narkomiljøet. En afledt konsekvens er behovet

for flere politifolk, højere straffe, flere fængselspladser etc.

En anden effekt, der gælder for de mindre »kriminalitetsdygtige« stofmisbrugere, er gradvis overgang til andre, lettere tilgængelige, men til dels farligere og vanskeligt kontrollerbare stoffer. Winsløw (1985) og Winsløw og Ege (1984) har således fremhævet overgangen fra opiatmisbrug til et blandingsmisbrug af hash, alkohol, stesolid og hel- eller halvlegale mediciner, nogle med potentielt dødelig virkning (f.eks. Albagin Retard). Det hjælper kun lidt, at de – bortset måske fra hash – er ekstreme former af eller socialt accepterede midler til bevidsthedspåvirkning (-sløvning).

Hovedproblemet er, at trods den temporære stagnation i tilgangen af nye opiatmisbrugere er stofmisbrugen ikke på retur. Den har blot antaget nye former. Den repressive »løsning« på narkotikaproblemet kan i en periode have haft en effekt i kraft af sin holdningspåvirkende symbolværdi, men den løser på ingen måde de underliggende sociale og personlige problemer, som stofmisbrugerne er symptombærere af. Disse eksistentielle problemer kan ikke løses repressivt, og omkostningerne ved bekæmpelsesforsøgene er voksende og uacceptable både for misbrugerne og for vore retlige og sociale institutioner.

Lovforslaget om regulering (og dermed legalisering) af agentvirksomhed er udtryk for denne form for panikløsning, der har en farlig afledende effekt i forhold til behovet for mere dybtgående løsninger på sociale problemer. Det fastholder tænkningen på et individualiserende, repressivt niveau og udnævner dermed visse grupper af lovovertrædere til »problemet« i stedet for at anskue dem som bærere af problemerne omkring vort samfunds sociale affaldsproduktion. Herved fremmes magisk tænkning og urealistisk problembehandling.

Mindretallet kan ikke acceptere de omkostninger for retssikkerheden i Danmark, som lovforslaget om agenter indebærer. En principiel afvisning af dette lovforslag til fordel for et forbud mod agentvirksomhed i efterforskningen af straffesager er derfor både et bidrag til at styrke retssikkerhedens vaklende skanser og et forsøg på at fremtvinge bestræbelser på mere konstruktiv problemløsning. Illusionstænkningen om retssystemets

muligheder for at løse basale samfundsmæssige konflikter må fjernes.

Ovenstående udtalelse er i det væsentligste identisk med Dansk Retspolitisk Forenings udtalelse vedrørende betænkning nr. 1023/1984 om politiets indgreb i meddelelshemmeligheden og anvendelse af agenter.

Et *andet mindretal* (det radikale venstres medlem af udvalget) kan stemme for de under nr. 1, 2, 3 og 7 stillede ændringsforslag, men indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Mindretallet støtter de nævnte ændringsforslag, fordi en gennemførelse heraf vil indebære et forbud mod anvendelsen af agenter. Efter mindretallets opfattelse er brugen af agenter, hvad enten der er tale om civile eller politifolk, uforenelig med de principper, det danske retssamfund bygger på.

Ændringsforslag

Til § 1

Af et *mindretal* (SF og RV):

1) *Nr. 1* udgår.

2) *Nr. 3* affattes således:

»3. Efter § 743 indsættes som ny paragraf:

»§ 743 a. Politiet må ikke som led i efterforskningen af en lovovertrædelse foranledige, at der tilbydes bistand til eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen.«

3) *Nr. 4* og *nr. 5* udgår.

Af et *flertal* (S, KF, V, CD og KrF):

4) I den under *nr. 5* foreslåede § 754 a indsættes efter nr. 2 som nyt nummer:

»3) efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller en overtrædelse af straffelovens § 289, 2. pkt.«

5) I den under *nr. 5* foreslåede § 754 b affattes *stk. 2* således:

»*Stk. 2.* Foranstaltningerne må alene udføres af polititjenestemænd.«

6) Den under *nr. 5* foreslåede § 754 c affattes således:

»§ 754 c. Foranstaltninger efter § 754 sker efter rettens kendelse. Spørgsmålet herom forelægges for retten på det sted, hvor tiltale er eller kan forventes rejst, eller i øvrigt hvor politiets beslutning om at søge foranstaltningerne gennemført er truffet.

Stk. 2. I rettens kendelse anføres de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for foranstaltningernes gennemførelse er opfyldt. Kendelsen kan til enhver tid omgøres.

Stk. 3. Såfremt foranstaltningernes øjemed ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes, kan politiet træffe beslutning om at gennemføre foranstaltningerne. I så fald skal politiet snarest muligt og senest inden 24 timer fra foranstaltningernes iværksættelse forelægge sagen for retten. Retten afgør ved kendelse, om foranstaltningerne kan godkendes, samt om de kan opretholdes. Burde foranstaltningerne efter rettens opfattelse ikke være foretaget, skal retten give meddelelse herom til justitsministeriet.«

Af et *mindretal* (SF og RV):

Til § 2

7) *Stk. 2* udgår.

Bemærkninger

Til nr. 1, 2, 3 og 7

Forslagsstillerne finder det ikke muligt nærmere at afgrænse brugen af agent provocateur, således at almindelige retssikkerhedshensyn derved tilgodeses. Det findes ligeledes umuligt at formulere regler, der sikrer, at politiets integritet ved agentindsættelse ikke afgørende krænkes. Den eneste mulige løsning er derfor fastlæggelse af et forbud mod anvendelse af politiagenter.

Det kunne overvejes at undtage efterforskning af lovovertrædelser, for hvilke påtale i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a sker efter justitsministerens påbud.

En sådan undtagelse kunne eventuelt retfærdiggøres af den intensiverede bekæmpelse af terrorhandling. Forslagsstillerne finder imidlertid, at bekæmpelse af terrorhandling m.v. næppe hensigtsmæssigt kan ske ved at

fremprovokere forbrydelsen til mere »velegnede« tidspunkter, hvilket vil være de praktisk forekommende situationer. Videre vil tilskyndelse eller bistand til begåelse af disse forbrydelser forudsætte, at politiet allerede på tidspunktet for agentindsættelsen er i besiddelse af så entydigt belastende materiale, at der umiddelbart kan skrives ind på dette grundlag.

Der henvises i øvrigt til forslagsstillernes betænkning bidrag.

Til nr. 4

Agentvirksomhed er et vidtgående efterforskningskridt, hvorfor der for virksomheden bør fastlægges et kriminalitetskrav, således at agentvirksomhed kun kan anvendes ved den alvorligste kriminalitet.

Til nr. 5

Det er efter forslagsstillernes opfattelse

ikke muligt at afgrænse en kreds af privatpersoner, som på en betryggende måde kan anvendes som agenter.

Ved ændringsforslaget afskæres derfor muligheden for at anvende personer, der ikke er polititjenestemænd, som agenter.

Til nr. 6

Agentvirksomhed er ligesom indgreb i meddelelshemmeligheden et så vidtgående efterforskningskridt, at iværksættelse deraf forudgående bør godkendes af retten.

Idet der ofte bør handles hurtigt, tilføjes dog, svarende til reglen om indgreb i meddelelshemmeligheden, en *periculum in mora*-regel, således at agentvirksomhed kan iværksettes uden forudgående retskendelse, såfremt der er mulighed for, at øjemedet ellers vil forspildes. I så fald skal politiet snarest muligt og senest inden 24 timer efter, at foranstaltningen iværksettes, forelægges spørgsmålet for retten.

Hagen Hagensen (KF) fmd. Annelise Gotfredsen (KF) Karen Thurøe Hansen (KF)

Grethe Fenger Møller (KF) Bjørn Elmquist (V) Birthe Rønn Hornbech (V)

Birgith Mogensen (CD) Inger Stilling Pedersen (KrF) Ole Espersen (S) Korneliusen (S)

Torben Lund (S) Lissa Mathiasen (S) Erik B. Smith (S) Jimmy Stahr (S)

Leif Hermann (SF) Ebba Strange (SF) nfmd. Bernhard Baunsgaard (RV)

Partierne VS, FP og FD havde ikke medlemmer i udvalget.