

Betænkning om fotoforevisning, konfrontation, efterlysning og observation

*Afgivet af
Justitsministeriets Strafferetsplejeudvalg*



BETÆNKNING NR. 1298

1995

Købes hos boghandleren eller hos

Statens Information, INFOservice

Postboks 1103, 1009 København K

Telf. 33 37 92 28, Fax 33 37 92 99

ISBN 87-601-5023-8

Ju 00-256-bet.

Stougaard Jensen/Scantryk A/S, Kbh.

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning

1.1.	Udvalgets kommissorium og sammen- sætning	7
1.2.	Systematik for reguleringen	11
1.3.	Begrebet "straffeprocessuelle tvangsindgreb".....	12
1.4.	Mulige områder for ny lovregulering	13
1.5.	Ikke udtømmende regulering	17
1.6.	Resumé.....	18

Kapitel 2. Fotoforevisning

2.1.	Indledning.....	21
2.2.	Gældende ret.....	24
2.2.1.	Adgangen til at optage og opbevare person- fotografier med henblik på senere identi- fikation af de pågældende	24
2.2.2.	Forevisning af personfotografier optaget med henblik på senere identifikation af de pågældende	27
2.2.3.	Forevisning af andre fotografier.....	29
2.3.	Behov for regulering?.....	29
2.3.1.	Personfotografier optaget med henblik på senere identifikation af de pågældende	29
2.3.2.	Andre fotografier.....	31
2.4.	Kriterierne for forevisning af personfoto- grafier.....	32
2.4.1.	Personfotografier fra verserende sager	32
2.4.2.	Personfotografier fra afsluttede sager	34
2.4.2.1.	Den fotograferede person er mistænkt	35
2.4.2.2.	Den fotograferede person er ikke konkret mistænkt.....	35

2.4.2.3.	Fotografier af forurettede og andre vidner.....	39
2.4.3.	Overvejelser om regulering af fremgangsmåden ved forevisning af personfotografier...	40

Kapitel 3. Konfrontation

3.1.	Indledning.....	43
3.2.	Gældende ret.....	46
3.3.	Fremgangsmåden ved afvikling af konfrontation.....	47
3.4.	Betingelserne for iværksættelse af konfrontation.....	53
3.5.	Kompetence og samtykkeregulering.....	55
3.6.	Tvangsmæssig gennemførelse af konfrontation.....	56
3.7.	Overvejelser om regulering af fremgangsmåden ved afvikling af konfrontation.....	57
3.7.1.	Overordnede principper for gennemførelsen af en konfrontationsparade.....	58
3.7.2.	Almindelige principper for afvikling af konfrontationsparader.....	59

Kapitel 4. Efterlysning

4.1.	Indledning.....	63
4.2.	Offentlige efterlysninger.....	65
4.2.1.	Gældende ret.....	65
4.2.2.	Behov for regulering?.....	66
4.2.3.	Betingelserne for anvendelse af offentlig efterlysning.....	68
4.2.3.1.	Efterlysning med oplysning om identitet.....	68
4.2.3.2.	Offentliggørelse af oplysninger, der er egnede til at fastlægge identiteten.....	69
4.2.3.3.	Offentliggørelse af fotografi af en ikke identificeret gerningsmand.....	71
4.2.4.	Kompetence og periculum in mora.....	72
4.3.	Interne efterlysninger.....	74

4.3.1.	Gældende ret.....	74
4.3.2.	Behov for regulering?.....	75

Kapitel 5. Observation

5.1.	Indledning.....	77
5.2.	Observation med optisk udstyr af personer, der befinder sig på ikke frit tilgængelige steder (kvalificerede indgreb).....	81
5.2.1.	Gældende ret.....	81
5.2.2.	Norske og svenske regler.....	83
5.2.3.	Behov for regulering?.....	86
5.2.4.	Vurdering af beskyttelsesinteressen.....	87
5.2.5.	Betingelserne for iværksættelse af observation med optisk udstyr på ikke frit tilgængeligt sted.....	89
5.2.5.1.	Opdeling af de kvalificerede indgreb.....	89
5.2.5.2.	Kriminalitets- og indikationskrav.....	94
5.2.5.3.	Mistankekrav.....	98
5.2.6.	Kompetence og periculum in mora.....	99
5.2.7.	Underretning om foretagne indgreb.....	100
5.2.8.	Betydningen af samtykke fra den, der har rådighed over det ikke frit tilgængelige sted.....	102
5.2.9.	Opsætning af apparat med henblik på observation.....	111
5.3.	Observation af personer på frit tilgængelige steder eller uden anvendelse af apparat (ikke kvalificerede indgreb).....	113
5.3.1.	Gældende ret.....	113
5.3.1.1.	Politiets fotografering under demonstrationer.....	113
5.3.1.2.	Lov om forbud mod privates TV-overvågning m.v.....	115
5.3.1.3.	Forslag om ændring af straffelovens § 264 a.....	116
5.3.1.4.	Konkrete sager om politiets observation på offentligt tilgængelige steder.....	117

5.3.1.5.	Automatisk hastighedsovervågning	117
5.3.2.	Behov for regulering?	119
5.3.2.1.	Særligt om politiets adgang til at fotogra- fere demonstrationer. „	120
5.3.2.2.	Særligt om politiets adgang til at foretage skjult TV-overvågning.	123

Kapitel 6. Udvalgets lovudkast med bemærkninger

6.1.	Lovudkast	128
6.2.	Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser.	135

Kapitel 1

Indledning

1.1. Udvalgets kommissorium og sammensætning.

Strafferetsplejeudvalget blev nedsat den 16. januar 1968 med den opgave at gennemgå og fremkomme med forslag til revision af retsplejelovens 4. bog, 2. og 3. afsnit. Disse afsnit, som indeholdt reglerne om straffesagers forberedelse, før tiltale rejses, havde i den daværende udformning følgende kapiteloverskrifter:

- besigtigelse,
- beslaglæggelse,
- ransagning,
- sigtedes indkaldelse for retten,
- anholdelse,
- fængsling,
- beslag på sigtedes formue og forbud mod foreninger og skrifter,
- personundersøgelser,
- undersøgelse, førend tiltale er rejst, i sager, som forfølges af statsadvokaten eller politiet,
- efterforskning og
- forundersøgelse ved retten.

Udvalget har tidligere afgivet 11 betænkninger, senest betænkning nr. 1223/1991 om beslaglæggelse og edition under efterforskningen.

Med afgivelsen af betænkning nr. 1223/1991 har Strafferetsplejeudvalget for så vidt afsluttet revisionen af retsplejelovens (lovbekendtgørelsen fra 1969) 4. bog, 2. og 3. afsnit. Med undtagelse af reglerne om person-

undersøgelse har udvalget nu gennemgået og er fremkommet med forslag til revision af samtlige regler om straffesagers forberedelse inden tiltale rejses, som fandtes i retsplejeloven fra 1969. Udvalget har senest i 1991 overvejet, om der er behov for en ændring af reglerne om mental- og personundersøgelse. Efter udvalgets opfattelse er der ikke noget umiddelbart behov for en revision af disse regler.

I forbindelse med en gennemgang og revision af den del af strafferetsplejen, der vedrører tidsrummet forud for tiltalens rejsning og forberedelse af domsforhandlingen, er det naturligt tillige at inddrage spørgsmål og emner, som ikke hidtil har været lovreguleret. Strafferetsplejeudvalget har således, dels som led i det almindelige revisionsarbejde, dels efter anmodning fra Justitsministeriet, behandlet sådanne ikke tidligere lovregulerede områder, f.eks. optagelse af fingeraftryk og personfotografier og - uden for tvangsindgrebenes område - politiets anvendelse af agenter.

Som det fremgår af udvalgets tidligere betænkninger, jf. navnlig betænkning nr. 1023/1984, s. 11 ff, har udvalget - i forbindelse med overvejelser om systematikken for reguleringen af politiets efterforskningsmidler - fundet det ønskeligt, at egentlige straffeprocessuelle tvangsindgreb så vidt muligt bliver hjemlet og reguleret i retsplejeloven. Efter afslutningen af arbejdet med betænkningen om beslaglæggelse og edition har udvalget derfor undersøgt, om der inden for det ulovregulerede område findes andre efterforsknings-skridt, som må karakteriseres som egentlige straffeprocessuelle tvangsindgreb, og overvejet om disse indgreb bør og kan lovreguleres.

Forinden der redegøres for udvalgets overvejelser herom, omtales i de følgende afsnit den systematik for reguleringen, som har ligget til grund for udvalgets hidtidige

arbejde, og der redegøres for begrebet "straffeprocessuelle tvangsindgreb".

Ved afgivelsen af denne betænkning havde Strafferetsplejeudvalget følgende sammensætning:

Landsretspræsident Bjarne Christensen (formand),
kontorchef i Justitsministeriet Torben Geneser,
advokat Ove Hansen,
statsadvokat Karsten Hjorth,
dommer Niels Kirk-Sørensen,
politimester Finn Larsen,
vicepolitimester Jakob Skov,
professor, dr.jur. Eva Smith og
advokat Merethe Stagetorn.

Kontorchef (nu kommitteret) i Justitsministeriet Johan Reimann deltog i arbejdet med denne betænkning, indtil han den 9. september 1994 blev afløst af Torben Geneser.

Hvervet som sekretær for udvalget har under udarbejdelsen af denne betænkning været varetaget først, af fuldmægtig Inge Neergaard Jessen, Justitsministeriet, der i marts 1993 blev afløst af fuldmægtig, nu kst. dommer Marianne Lund Larsen. I oktober 1994 blev sekretariatet udvidet med fuldmægtig Britt Falster Klitgaard, Justitsministeriet. Tekstbehandling m.v. er udført af kontorfuldmægtig Bente Saxkjær.

København, den 7. juni 1995

Bjarne Christensen

Torben Geneser

Ove Hansen

Karsten Hjorth

Niels Kirk-Sørensen

Finn Larsen

Jakob Skov

Eva Smith

Merethe Stagetorn

Marianne Lund Larsen

Britt Falster Klitgaard

1.2. Systematik for reguleringen.

I retsplejelovens oprindelige affattelse var valget og udformningen af reglerne i betydeligt omfang historisk betinget, idet der som grundstamme var nogle traditionelle efterforskningsmidler - navnlig anholdelse, varetægtsfængsling, ransagning og beslaglæggelse - hvortil der senere er føjet regler om personundersøgelse, mentalundersøgelse, legemsindgreb, indgreb i meddelelshemmeligheden etc.

Udvalget har i tidligere betænkninger overvejet, om der kan opstilles principielle og systematiske retningslinier for inddelingen og reguleringen af politiets efterforskningsmidler. I betænkning nr. 1023/1984, s. 11 ff, giver udvalget udtryk for den opfattelse, at det ved en lovregulering er hensigtsmæssigt at sondre mellem de såkaldte straffeprocessuelle tvangsindgreb og andre efterforskningsmidler. I samme betænkning hedder det side 15:

"Efter udvalgets opfattelse er det ønskeligt, at egentlige straffeprocessuelle tvangsindgreb så vidt muligt bliver hjemlet og reguleret i selve loven, navnlig retsplejeloven, og at endvidere hovedlinjerne af den retlige regulering af de efterforskningsmidler, der ikke er straffeprocessuelle tvangsindgreb, bliver nedfældet i loven. Kun herved kan man opnå den nødvendige fasthed, klarhed og ensartethed i retsanvendelsen.

Derfor vil udvalget søge i retsplejeloven at opstille et så vidt muligt udtømmende katalog over de straffeprocessuelle tvangsindgreb med tilhørende retlig regulering."

Udvalget har dog hverken i tilknytning hertil eller senere foretaget en nærmere afgrænsning af de områder, som eventuelt burde behandles af udvalget i forbindelse med revisionen af reglerne om politiets efterforskning af straffesager .

1.3. Begrebet "straffeprocessuelle tvangsindgreb".

"Straffeprocessuelle tvangsindgreb" er betegnelsen for en del af de midler, som politiet tager i anvendelse under efterforskningen. Det er midler, hvorved politiet under sagens forberedelse for at skaffe eller sikre oplysninger i sagen eller for på anden måde at fremme strafforfølgnin- gen og kriminalitetsbekæmpelsen påtvinger sigtede eller andre indgreb i deres private interessesfære. Det kan være indgreb f.eks. i de pågældendes frihed, fred, ære eller ejendomsret. Indgrebene sker på en sådan måde, at politi- ets handlinger ville være strafbare, hvis de ikke netop skete som led i en efterforskning og derfor på grund af det overordnede formål - opklaring og bekæmpelse af krimi- nalitet - var gjort lovlige. F.eks. ville politiets anhol- delse af en person være strafbar som frihedsberøvelse, hvis anholdelsen ikke var særlig hjemlet under nærmere an- givne omstændigheder.

Hans Gammel toft-Hansen har i U.1979 B, s. 1 ff, og i af- handlingen "Straffeprocessuelle tvangsindgreb", 1981, fo- retaget en nærmere analyse af begrebet "straffeprocessu- elle tvangsindgreb". Begrebet defineres i sidst-nævnte værk, s. 44, således:

"En foranstaltning, der efter sit almindelige for- mål udføres som led i en strafforfølgning, og hvor- ved der realiseres en strafbar gerningsbeskrivelse rettet mod legeme, frihed, fred, ære eller privat ejendomsret."

Udvalget har tidligere i betænkning nr. 1023/1984, s. 13, udtalt, at udvalget i det væsentlige kan tilslutte sig denne definition.

I definitionen ligger bl.a., at den straffennorm, som tvangsindgrebet indebærer en overtrædelse af, skal vedrøre visse personlige rettigheder eller friheder for den, mod

hvem indgrebet er rettet. Hvis politiet som led i behandlingen af en straffesag foretager handlinger, hvorved det - isoleret set - overtræder straffennormer, der tilgodeser mere almene hensyn, vil der ikke foreligge straffeprocessuelle tvangsindgreb efter definitionen. Det vil således ikke være et tvangsindgreb, hvis politiet i strid med færdselslovens bestemmelser placerer en bil på tværs af vejen i et forsøg på at standse en flugtbilist.

Af definitionen følger også, at kun de foranstaltninger, der efter deres almindelige formål udføres som led i en strafforfølgning, kan være straffeprocessuelle tvangsindgreb. Administrative indgreb, f.eks. udtagelse af prøver, der foretages som led i forvaltningsmyndighedernes kontrol med overholdelse af forskrifter af bl.a. sundhedsmæssig, bygningsmæssig og sikkerhedsmæssig art, falder udenfor definitionen. Indgrebene udføres efter deres almindelige formål ikke som led i en strafforfølgning, men er derimod kendetegnet ved deres generalpræventive formål og kontrolmæssige karakter; Tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, herunder spørgsmålet om afgrænsning mellem tvangsindgreb inden for og uden for strafferetsplejen, er nærmere behandlet i betænkning nr. 1039/85 afgivet af udvalget vedrørende visse forvaltningsretlige spørgsmål.

1.4. Mulige områder for ny lovregulering.

I forbindelse med arbejdet med tidligere betænkninger har udvalget peget på områder, hvor en lovregulering burde overvejes. I betænkning nr. 1104/1987 om legemsindgreb under efterforskningen hedder det således s. 45:

"Udvalget har drøftet spørgsmålet om registrering, opbevaring og destruktion af personfotografier, jf. kapitel 5. Derimod har udvalget ikke drøftet problemstillingen, i hvilket omfang disse fotografier må komme til udenforståendes kundskab ved forevisning i forbindelse med senere sager. Også dette spørgsmål bør behandles i forbindelse med spørgsmål om offentlig efterlysning, konfrontationer og andre

indgreb, der retter sig mod æren."

Ud over de her nævnte efterforskningskridt - forevisning af personfotografier, konfrontation og offentlig efterlysning - vil udvalget i denne betænkning behandle spørgsmålet om observation.

Fælles for disse fire områder er, at indgrebene i dag er ulovregulerede. Indgrebene antages imidlertid at have hjemmel i sædvane, som i vidt omfang er begrundet i nødretlige betragtninger. Disse indgreb kan beskrives som integritetskrænkelser, der foretages til opnåelse af et større gode - retshåndhævelsens gennemførelse og de almene goder, der antages at knytte sig til den konkrete strafforfølgning som led i den almindelige kriminalitetsbekæmpelse.

Under arbejdet med betænkningen har det endvidere vist sig som et fælles kendetegn for de fire områder, at de i relation til begrebet straffeprocessuelle tvangsindgreb ligger i et yderområde, hvor nogle efterforskningskridt efter den ovenfor i afsnit 1.3. givne definition klart må betegnes som straffeprocessuelle tvangsindgreb, hvorimod det i andre tilfælde kan være tvivlsomt, om et givet efterforskningskridt isoleret set ville være strafbart og dermed omfattet af definitionen på et straffeprocessuelt tvangsindgreb. Usikkerheden med hensyn til, om et givet efterforskningskridt skal anses for et straffeprocessuelt tvangsindgreb, kan bero på, at den konkrete krænkelse af privatlivets fred eller personens ære er så ringe, at den falder uden for det strafbares område. Det kan også skyldes, at handlingen, selvom den sprogligt (formelt) falder inden for det strafbares område, alligevel må anses for udeholdt fra det strafbare område på grund af dens atypiske karakter, herunder fordi den netop sker som led i retshåndhævelsen.

Ud over vanskelighederne ved at konstatere, om et givet

efterforskningskridt indebærer en - isoleret set - strafbar krænkelse af privatlivets fred eller personens ære, kan der som nævnt rejses spørgsmål om, hvorvidt det ved udfærdigelsen af de pågældende straffebestemmelser er forudsat, at visse indgreb skal anses for berettigede og dermed straffrie, fordi de foretages som led i retshåndhævelsen.

Det fremgår f.eks. af straffelovens § 264 a, at fotograferingen eller iagttagelsen ved hjælp af kikkert eller andet apparat af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, skal være "uberettiget", for at den kan straffes. I forarbejderne til § 264 a er det herom anført, at berettigelse kan følge af retshåndhævelsesformål. En fortolkning af udtrykket "uberettiget" kan således pege i retning af, at politiets fotografering eller iagttagelser (observation) af personer på ikke frit tilgængelige områder bevidst er holdt helt uden for det strafbare område for § 264 a. Anlægges en sådan fortolkning, vil der ikke være tale om, at politiet ved disse iagttagelser - isoleret set - realiserer en ellers strafbar handling, og i så fald vil sådanne iagttagelser ikke kunne karakteriseres som straffeprocessuelle tvangsindgreb.

På den anden side er det fremhævet i en del straffebestemmelser, at en handling skal være "uberettiget" for at være strafbar, og betydningen af dette forbehold er ikke ganske klar, jf. f.eks. Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, 1981, s. 26, note 1, og s. 35, note 1. Der kan i almindelighed næppe lægges andet og mere i udtrykket "uberettiget" end en udtrykkelig fremhævelse af det almindeligt gældende forbehold om, at der kan være handlinger, som formelt stemmer overens med gerningsbeskrivelsen, men som dog alligevel falder uden for det strafbares område på grund af deres atypiske karakter (materiel atypicitet). En anden mulig fortolkning af straffelovens § 264 a er derfor, at politiets anvendelse

af iagttagelse som efterforskningsmiddel formelt set er omfattet af gerningsbeskrivelsen i bestemmelsen, således at der er tale om straffeprocessuelle tvangsindgreb. I så fald må det imidlertid antages, at indgrebet har hjemmel i sædvane.

Som omtalt nedenfor i afsnit 4.2.3. har Folketingets Ombudsmand i en konkret sag vedrørende politiets iagttagelse med kikkert af en person, der befandt sig på et ikke frit tilgængeligt sted, givet udtryk for, at det kan give anledning til tvivl, om der er tale om et straffeprocessuelt tvangsindgreb.

Udvalget finder i lighed med ombudsmanden, at det kan give anledning til tvivl, om politiets fotografering eller iagttagelse ved hjælp af kikkert eller andet apparat af personer, der befinder sig på ikke frit tilgængelige områder, er straffeprocessuelle tvangsindgreb.

På denne baggrund, og da politiets fotografering eller iagttagelse med apparat af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, har karakter af et indgreb i privatlivets fred, finder udvalget, at retsplejeloven bør indeholde nærmere regler om anvendelsen af dette efterforskningsmiddel. Der henvises herved til bemærkningerne neden for i afsnit 4.2.3. om behovet for en regulering.

Uanset at det således for alle fire områder gælder, at indgrebene i større eller mindre omfang ligger på grænsen af de straffeprocessuelle tvangsindgrebs område, finder udvalget, at disse efterforskningsmidler bør reguleres, således at sædvanehjemlen for så vidt angår disse indgreb erstattes med hjemmel i lov. Det er ligeledes udvalgets opfattelse, at der med hensyn til lovbestemmelsernes opbygning og de materielle betingelser for indgrebene bør anvendes samme systematik, som udvalget har arbejdet ud fra i de øvrige betænkninger.

Udvalget har endvidere valgt at foretage en generel regulering af de her nævnte efterforskningsskridt. Selv om politiets anvendelse af de nævnte efterforskningsskridt som anført i visse situationer ikke kan karakteriseres som straffeprocessuelle indgreb, er det udvalgets opfattelse, at en lovgivning, der bygger på en egentlig afgrænsning mellem straffeprocessuelle tvangsindgreb, således som dette begreb er defineret af udvalget, og andre efterforskningsmidler på de her nævnte områder, ikke vil være praktisk gennemførlig. Hertil er efter udvalgets opfattelse fastlæggelsen af den nærmere grænse for det - ellers - strafbare område for upræcis og for afhængig af de konkrete momenter ved handlingen.

1.5. Ikke udtømmende regulering.

Som nævnt i afsnit 1.2. finder udvalget, at der i retsplejeloven så vidt muligt bør opstilles et udtømmende katalog, over de straffeprocessuelle tvangsindgreb. I overensstemmelse med udvalgets tidligere tilkendegivelser, jf. betænkning nr. 1023/84, s. 13, bør det være den overvejende hovedregel, at omvendelsen af straffeprocessuelle tvangsindgreb er forbudt, medmindre anvendelsen særlig er tilladt.

Udvalget har derfor nøje overvejet, om der ud over de ovenfor nævnte områder - forevisning af personfotografier, konfrontation, observation og offentlig efterlysning - er andre anvendte (straffeprocessuelle) indgreb, hvor en regulering bør overvejes. Der foreligger imidlertid ikke for udvalget oplysninger om, at der ud over de ovennævnte efterforskningsmidler er andre ulovregulerede efterforskningsmidler, der efter deres almindelige formål udføres som led i en strafforfølgning, og hvorved der realiseres en strafbar gerningsbeskrivelse rettet mod legeme, frihed, fred, ære eller privat ejendomsret.

Udvalget er opmærksom på, at retsplejelovens bestemmelser vanskeligt vil kunne udformes på en sådan måde, at de til enhver tid udtømmende gør op med anvendelsen af alle straffeprocessuelle tvangsindgreb. Det kan således ikke udelukkes, at der vil kunne anvendes andre indgreb, som også må anses for omfattet af den her anvendte definition på straffeprocessuelle tvangsindgreb, ligesom der med tiden, navnlig i kraft af den teknologiske udvikling, kan forekomme nye efterforskningskridt, som ligeledes vil være omfattet af begrebet.

Selv efter en gennemførelse af udvalgets forslag om lovgivning for forevisning af personfotografier, konfrontation, offentlig efterlysning, og observation vil tilladeligheden af andre efterforskningskridt, som måtte opfylde definitionen på et straffeprocessuelt tvangsindgreb, altså ikke kunne afgøres alene på grundlag af en modsætningslutning fra de lovhjemlede indgreb. Men den så vidt muligt fuldstændige lovregulering af de straffeprocessuelle tvangsindgreb, som er tilsigtet med udvalgets forslag, vil efter udvalgets opfattelse tillige få den betydning, at kravene til tilladeligheden af også enkeltstående anvendelser af andre straffeprocessuelle tvangsindgreb skærmes, ligesom en mere almindelig anvendelse af nye straffeprocessuelle tvangsindgreb må forudsætte en kommende lovregulering af disse.

1.6. Resumé.

Betænkningen indeholder forslag til en lovregulering af politiets adgang til som led i efterforskningen at anvende fotoforevisning, konfrontation, efterlysning og observation. Disse fire typer af efterforskningskridt, der er almindeligt anvendte af politiet, er i dag ulovregulerede. En gennemførelse af udvalgets forslag indebærer, at der i retsplejeloven indsættes bestemmelser, der nøje fast-

laigger, under hvilke betingelser disse efterforsknings-skridt kan anvendes. Forslaget vil betyde en begrænsning i politiets adgang til at anvende de nævnte indgreb i forbindelse med efterforskning.

I kapitel 2 behandles fotoforevisning. Der foreslås en lovregulering, hvor der sondres mellem tre forskellige situationer: 1) politiet foreviser et foto af en person, der konkret er mistænkt i den sag, der efterforskes, 2) politiet foreviser fotografier, der er optaget i forbindelse med en tidligere sag med henblik på senere identifikation af de pågældende, uden at de viste personer er konkret mistænkt i den sag, der nu efterforskes (fotos optaget i fototeket) og 3) politiet foreviser et foto af forurettede eller andre vidner. Kapitlet indeholder tillige udvalgets overvejelser om regulering af fremgangsmåden ved forevisning af personfotografier. Det er udvalgets opfattelse, at der er behov for en administrativ regulering af selve fremgangsmåden i forbindelse med en fotoforevisning.

Kapitel 3 omhandler konfrontationer. Der foreslås en lovregulering dels af den direkte konfrontation, hvor der alene forevises en mistænkt for et vidne, dels af konfrontationsparader, hvor en mistænkt forevises for et vidne i en opstilling (parade) sammen med et antal figuranter. Kapitlet indeholder tillige udvalgets overvejelser om regulering af fremgangsmåden ved afvikling af konfrontationer. Det er udvalgets opfattelse, at der er behov for en administrativ regulering af selve fremgangsmåden ved afvikling af en konfrontation.

Kapitel 4 omhandler politiets anvendelse af efterlysning. I den foreslåede lovregulering sondres der mellem 1) offentliggørelse af signalement eller andre oplysninger, der er egnede til at fastlægge identiteten af en formodet gerningsmand og 2) efterlysning med angivelse af identitet.

I kapitel 5 behandles politiets adgang til observation. Her sonderer man i første række mellem kvalificerede indgreb, der omfatter observation med optisk udstyr af personer, der befinder sig på ikke frit tilgængelige steder, og ikke kvalificerede indgreb, som omfatter observation af personer på frit tilgængelige steder eller uden anvendelse af apparat. Det er tvivlsomt, om de kvalificerede indgreb opfylder definitionen på straffeprocessuelle tvangsindgreb, medens de ikke kvalificerede indgreb utvivlsomt ikke er straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Udvalget foreslår en lovregulering af alle kvalificerede former for observation, idet der ved fastsættelsen af de nærmere regler herfor foretages en yderligere inddeling af indgrebene. Der sondres således mellem: 1) De kvalificerede indgreb: Observation af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, ved hjælp af et apparat, 2) De mere kvalificerede indgreb: Observation af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat, og 3) De særlig kvalificerede indgreb: Observation af personer, der befinder sig i en bolig eller andre husrum, ved hjælp af a) apparat, der anvendes i boligen eller husrummet, eller b) fjernbetjent eller automatisk virkende apparat.

Kapitlet indeholder endvidere udvalgets overvejelser vedrørende de ikke kvalificerede indgreb, herunder særligt politiets adgang til at fotografere demonstrationer og politiets adgang til at foretage skjult TV-overvågning på frit tilgængeligt sted.

Kapitel 6 indeholder udvalgets lovudkast med bemærkninger. §§ 754 a - 754 e vedrører fotoforevisning (jf. kapitel 2), § 754 f vedrører konfrontation (jf. kapitel 3), §§ 754 g - 754 h vedrører efterlysning (jf. kapitel 4) og § 791 a vedrører observation (jf. kapitel 5).

Kapitel 2

Fotoforevisning

2.1. Indledning.

Forevisning af personfotografier vil ofte indgå som et væsentligt led i politiets efterforskning. Når et vidne i forbindelse med beskrivelse af en mistænkt mener at kunne genkende vedkommende efter foto, kan politiet således forevise vidnet personfotografier med henblik på at fastlægge gerningsmandens identitet.

De fotografier, politiet foreviser, vil ofte være fotografier af tidligere lovovertrædere optaget til indsættelse i politiets fotosamling med henblik på senere identifikation af de pågældende jf. §§ 792 a og 792 b, men også fotografier, der ikke forefindes i politiets fotosamlinger, men indgår som materiale i konkrete sager, f.eks. fotografier af et offers skader, fotografier optaget ved demonstrationer eller masseanholdelser eller optaget som led i skygning af personer, kan tænkes forevist for udenforstående i forbindelse med efterforskningen af (andre) konkrete sager. Det samme gælder andre fotografier, som politiet lovligt er kommet i besiddelse af, f.eks. fotografier udlånt af en mistænks familie, af forurettede, dennes familie eller af en avisredaktion.

Fotoforevisningen forekommer i 2 variationer:

- 1) Vidnet gennemser et større eller mindre antal fotografier af tidligere straffede, eller
- 2) Politiet foreviser alene mistænks billede for vidnet.

Den type fotoforevisning, hvor vidnet gennemser et større eller mindre antal fotografier af tidligere straffede, anvendes især i tilfælde, hvor der ikke er mistanke til en bestemt person, men hvor et vidne mener at kunne genkende den pågældende gerningsmand efter foto.

I tilfælde, hvor politiet på grundlag af vidnets iagttagelser får mistanke til en bestemt person, men hvor en egentlig konfrontation med den mistænkte af den ene eller anden grund ikke lader sig foretage, eller hvor politiet ikke ønsker at iværksætte en egentlig konfrontation f.eks. på grund af sagens ringe betydning, kan politiet i stedet lade vidnet se et begrænset antal udvalgte fotografier med henblik på eventuel genkendelse af gerningsmanden. Dermed kan fotoforevisningen få karakter af en fotokonfrontation, hvor den mistænkte og figuranterne blot er udskiftet med fotografier.

I det omfang politiet som led i en efterforskning foreviser fotografier af tidligere straffede for en større eller mindre kreds af personer med henblik på identifikation af gerningsmanden til en ny forbrydelse, realiseres der efter omstændighederne en overtrædelse af straffelovens bestemmelser om freds- og ærekrænkelser, herunder navnlig § 267. Det kan indebære en krænkelse af privatlivet at få fremvist sit billede med den risiko, at et vidne genkender én og dermed bliver klar over, at man er straffet og måske tillige gerningsmand til den nye forbrydelse. Fotoforevisningen kan efter omstændighederne tillige indebære udbredelse til (en del af) offentligheden, dels af oplysningen om tidligere domfældelser for strafbart forhold, dels af en sigtelse for et (nyt) strafbart forhold, hvilket i sig selv, navnlig hvis der ex tale om et grovere strafbart forhold, vil være egnet til at nedsætte den pågældende i medborgeres agtelse. En fotoforevisning vil på denne baggrund ofte kunne karakteriseres som et straffeprocessuelt tvangsindgreb, idet fotoforevisningen i sig selv ville væ-

re strafbar, hvis den ikke netop skete som led i en efterforskning og derfor på grund af det overordnede formål - opklaring og bekæmpelse af kriminalitet - er lovlig.

Politiets forevisning af fotografier i situationer, hvor den pågældende ikke er en mulig gerningsmand, f.eks. forevisning af et personfoto af den forurettede for en bredere kreds af personer med henblik på at finde frem til eventuelle vidner, vil typisk ligge uden for grænsen af de straffeprocessuelle tvangsindgreb, jf. kapitel 1, afsnit 1.5. Indgrebet har imidlertid en sådan sammenhæng med de øvrige indgreb, der behandles i denne betænkning, at udvalget har valgt også at behandle denne situation. Det bemærkes i den forbindelse, at hvis fotografiet optages af politiet, er selve optagelsen reguleret i retsplejelovens § 792 d.

Forevisning af fotografier af personer for udenforstående forekommer i praksis også i tilfælde, hvor forevisningen ikke sker som led i konkret strafforfølgning, og hvor der som følge heraf ikke er tale om et straffeprocessuelt indgreb, f.eks. i forbindelse med eftersøgning af bortblevne og savnede. Sådan fotoforevisning er ikke omfattet af overvejelser m.v. i denne betænkning.

Endvidere anvender politiet som led i efterforskning forevisning af fotografier til andre personer inden for politiet. Politiets interne videregivelse af oplysninger herunder forevisning af fotografier - er reguleret af forvaltningslovens regler. Det er udvalgets opfattelse, at politiets interne videregivelse af oplysninger fortsat mest hensigtsmæssigt reguleres i forvaltningsloven og ikke i retsplejeloven. Fotoforevisning for personer inden for politiet er derfor ikke omfattet af overvejelser m.v. i denne betænkning.

2.2. Gældende ret.

2.2.1. Adgangen til at optage og opbevare personfotografier med henblik på senere identifikation af de pågældende.

Politiets mulighed for at forevise personfotografier fra fotosamlinger som led i efterforskningen forudsætter naturligvis, at politiet har haft ret til at optage og opbevare fotografierne.

Ved lov nr. 332 af 24. maj 1989 er der gennemført en ændring af retsplejeloven vedrørende betingelserne for, at politiet kan foretage legemsindgreb under efterforskningen. Ved lovændringen blev spørgsmålet om politiets adgang til at optage og opbevare (registrere) personfotografier med henblik på senere identifikation lovreguleret. Ændringen svarer i alt væsentligt til det lovudkast, som et enigt strafferetsplejeudvalg fremsatte i betænkning nr. 1104/87 om legemsindgreb under efterforskningen.'

Efter retsplejelovens § 792 a, stk. 1, kan personfotografier af en sigtet optages, såfremt den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og såfremt indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen.

Herudover kan optagelse af personfotografi med henblik på senere identifikation foretages, såfremt den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, jf. § 792 b.

Afgørelse om fotografering træffes af politiet, jf. § 792 c med adgang til domstolsprøvelse efter den almindelige regel i § 746.

Lovreguleringen indebærer, at politiets adgang til at optage personfotografier, når dette alene sker med henblik på senere identifikation og ikke af hensyn til efterforskningen i den konkrete sag, er blevet væsentligt indskrænket i forhold til de tidligere gældende administrative regler.

Den nævnte ændring af retsplejeloven indebar ikke samtidig en regulering af spørgsmålet om f.eks. politiets fotografering af demonstrationer. En sådan fotografering af personer, der befinder sig på frit tilgængelige steder, er ikke et straffeprocessuelt tvangsindgreb. Der henvises herom til gennemgangen nedenfor i kapitel 5, pkt. 5.3.2.1.

Lovændringen omfattede heller ikke politiets fotografering i øvrigt af personer på frit tilgængeligt sted eller spørgsmålet om politiets adgang til at fotografere personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, jf. straffelovens § 264 a. Spørgsmålet om politiets anvendelse af observation, herunder fotografering af personer på ikke frit tilgængeligt sted, er behandlet nedenfor i kapitel 5.

Spørgsmålet om opbevaring af personfotografier er indirekte reguleret i § 792 f. Det følger af denne bestemmelse, at politiet ikke må opbevare personfotografier med henblik på senere identifikation af personer, der ikke har været sigtet, eller som er frifundet, eller mod hvem påtale er opgivet. Fotografier, der er tilvejebragt ved indgreb, som retten i medfør af § 746, stk. 1, finder uhjemlede, skal straks tilintetgøres, jf. § 792 f, stk. 3. Et personfotografi af sigtede, der er optaget i forbindelse med efterforskningen af et forhold, som den sigtede senere frifindes for, eller hvor påtale opgives, skal således destrueres, også selv om den pågældende findes skyldig i et andet forhold, medmindre dette andet forhold i sig selv kunne have begrundet optagelsen.

I praksis opbevares personfotografier optaget med henblik på senere identifikation af de pågældende dels i de lokale politikredse, hvori de er optaget, dels i en central samling under rigspolitiet (fototeket). Fototekets fotosamling er opdelt i en forevisningssamling, en udlånssamling og samling i albums. I forevisningssamlingen findes fotos optaget i politikredsene i Storkøbenhavn, øvrige Nordsjælland, samt Roskilde og Køge. Billederne er placeret i alders- og højdegrupper. I udlånssamlingen findes fotos optaget i samtlige politikredse. Samlingen i albums består af fotos af gerningsmænd til grovere forbrydelser opdelt efter forskellige forbrydelseskategorier.

I overensstemmelse med Strafferetsplejeudvalgets lovudkast blev spørgsmålet om politiets anvendelse af de registrerede personfotografier ikke reguleret ved den nævnte ændring af retsplejeloven. Om dette spørgsmål udtalte Strafferetsplejeudvalget i betænkningen, s. 44-45:

- "Udvalget har drøftet spørgsmålet om registrering, opbevaring og destruktion af personfotografier, jf. kap. 5. Derimod har udvalget ikke drøftet problemstillingen, i hvilket omfang disse fotografier må
- komme til udenforståendes kundskab ved forevisning i forbindelse med senere sager. Også dette spørgsmål bør behandles i forbindelse med spørgsmål om offentlig efterlysning, konfrontationer og andre indgreb, der retter sig mod åren."

Reguleringen af politiets adgang til at optage og opbevare personfotografier optaget med henblik på senere identifikation af de pågældende har imidlertid betydning for spørgsmålet om politiets adgang til at forevise sådanne personfotografier. Dels forudsættes det i § 792 b, at personfotografier kan anvendes som led i efterforskningen af andre sager end den, hvori fotografiet er optaget, jf. udtrykket "med henblik på senere identifikation", dels er begrænsningen i politiets adgang til at optage og opbevare personfotografier med henblik på senere identifikation af de pågældende afgørende for hvilken fotosamling, der er

ti., rådighed med henblik på forevisning.

2.2.2. Forevisning af personfotografier optaget med henblik på senere identifikation af de pågældende.

Spørgsmålet om politiets adgang til som led i efterforskningen at forevise personfotografier optaget med henblik på senere identifikation er ikke reguleret i retsplejeloven. Heller ikke i retspraksis er der taget stilling til, under hvilke betingelser forevisning af personfotografier optaget med henblik på senere identifikation kan finde sted.

Derimod er spørgsmålet undergivet administrativ regulering i form af forskrifter fra Rigspolitichefen.

Efter de administrativt fastsatte regler stilles der ikke særlige krav til arten af den kriminalitet, som kan begrunde forevisning af personfotografier optaget med henblik på senere identifikation af de pågældende. Også i sager om mindre grov kriminalitet kan forevisning af sådanne personfotografier komme på tale. Det må dog antages, at den begrænsning i adgangen til at optage personfotografier med henblik på senere identifikation, som blev gennemført ved lov nr. 332 af 24. maj 1989, jf. herom ovenfor, har ændret "karakteren" af de fotografier, som nu findes hos politiet, og dermed gjort adgangen til i sager om mindre grov kriminalitet at forevise personfotografier fra fotosamlinger mindre aktuel.

Da personfotografier optaget med henblik på senere identifikation ofte forevises netop for at identificere en mulig gerningsmand, hvis identitet ikke er politiet bekendt, ligger det i forholdets natur, at der ikke stilles særlige krav om, at efterforskningen har antaget så konkret en karakter, at der har kunnet rejses sigtelse mod en bestemt person. Det fordres kun, at en forbrydelse er konstateret

eller formodes.

Fotografier af personer, hvis sager er afgjort, kan forevises uden særlige indikationskrav. Efter rigspoliti-chefens forskrifter kan forevisning ske for anmeldere og vidner m.fl. med henblik på udfindelse af sigtede og til efterforskningsmæssige formål i øvrigt.

For så vidt angår fotografier af personer, hvis sager ikke er afgjort, kan forevisning i henhold til de administrative forskrifter alene anvendes i forbindelse med den nødvendige efterforskning i den konkrete, verserende sag og internt i politiet i efterforskningsøjemed.

Kompetencen til at træffe beslutning om forevisning af personfotografier tilkommer politiet.

Der ses ikke i trykt praksis at være tilfælde, hvor spørgsmålet om forevisning af personfotografier optaget i fotosamlinger har været indbragt for domstolene.

Derimod har Folketingets Ombudsmand behandlet spørgsmålet i en sag fra 1974 (FOB 1974.237). Sagen vedrørte en person - A, hvis foto på grundlag af en dom fra 1968 var optaget i fototekets forevisningssamling. I 1973 udtog anmelderen af et checkbedrageri A's foto, idet anmelderen oplyste, at personen på fotografiet formentlig var identisk med gerningsmanden. Ved den efterfølgende straffesag blev A imidlertid frifundet, og kort efter denne dom blev checkbedragerierne tilstået af en anden. A klagede til ombudsmanden over, at Justitsministeriet havde tiltrådt, at politidirektøren i København havde afslået at imødekomme hans anmodning om fjernelse af hans fotografi fra politiets fotosamling. Under henvisning til at fotograferingen og fotografiets opbevaring var sket i overensstemmelse med de gældende administrative bestemmelser om anvendelse af fotografier i straffesager, og idet der ikke var grundlag

for at anse det passerede for stridende mod retsplejeloven, fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets afgørelse. Ombudsmanden henstillede derimod til Justitsministeriet, at det igangværende revisionsarbejde vedrørende retsplejelovens regler om ransagning og beslaglæggelse blev udvidet til også at omfatte lovregulering af andre efterforskningsmidler, herunder fotografering og optagelse af fingeraftryk.

2.2.3. Forevisning af andre fotografier.

Spørgsmålet om politiets adgang til at forevise personfotografier, som ikke er optaget med henblik på senere identifikation, er hverken undergivet retlig eller administrativ regulering. Spørgsmålet ses heller ikke behandlet i retspraksis eller i den juridiske litteratur.

2.3. Behov for regulering?

2.3.1. Personfotografier optaget med henblik på senere identifikation af de pågældende.

I betænkning nr. 1104/87 om legemsindgreb under efterforskningen foreslog udvalget, at spørgsmålet om politiets adgang til at optage og opbevare personfotografier blev lovreguleret. I de overvejelser og forslag, som er indeholdt i betænkningen, er der tillige i et vist omfang indirekte taget stilling til det principielle spørgsmål, om personfotografier overhovedet må forevises til udenforstående i efterforskningsøjemed, idet en regulering af adgangen til at optage og opbevare personfotografier med henblik på senere identifikation kun har mening, såfremt det samtidig forudsættes, at disse fotografier lovligt kan anvendes til forevisning i efterforskningsøjemed.

De hensyn, der skal afvejes over for hinanden i forbindelse med vurderingen af behovet for en regulering af politi-

ets forevisning af personfotografier optaget med henblik på senere identifikation, er på den ene side hensynet til en effektiv kriminalitetsbekæmpelse og på den anden side hensynet til individets retsbeskyttelse. Det antages, at kriminalitetsbekæmpelsen vil hæmmes og miste effektivitet, såfremt politiet er bundet af mange (formelle) regler. Omvendt har borgerne en berettiget interesse i at vide, om og under hvilke betingelser politiet kan gøre brug af mere indgribende efterforskningsmidler. Det må i den forbindelse indgå i overvejelserne, at forevisning af personfotografier optaget i politiets fotosamlinger er et meget anvendt efterforskningsmiddel.

Afgrænsningen af, hvilke personfotografier der senere kan anvendes til forevisning for udenforstående, afhænger i høj grad af, efter hvilke kriterier personfotografier kan optages og opbevares med henblik på senere forevisning. Set i denne sammenhæng er afgrænsningen af politiets adgang til at optage og opbevare fotografier af nok så principiel og afgørende betydning som reguleringen af, hvornår de lovligt opbevarede fotografier kan forevises.

Spørgsmålet om politiets adgang til at optage og opbevare personfotografier med henblik på senere identifikation af de pågældende blev som nævnt lovreguleret i 1989. Hertil kommer, at spørgsmålet om politiets forevisning af personfotografier optaget med henblik på senere identifikation ikke har givet anledning til debat og kritik i nær samme omfang som spørgsmålene om opbevaring, destruktion og registrering af fingeraftryk og personfotografier gjorde forud for lovreguleringen i 1989, jf. omtalen heraf i udvalgets betænkning nr. 1104/1987, s. 25 ff. Selv om der således ikke er nogen aktuel anledning til en lovregulering, finder udvalget af principielle grunde, jf. ovenfor, navnlig kapitel 1, afsnit 1.5., at spørgsmålet om politiets forevisning af personfotografier optaget med henblik på senere identifikation bør lovreguleres.

2.3.2. Andre fotografier.

I det omfang politiet lovligt kan optage eller være i besiddelse af andre fotografier end personfotografier optaget i henhold til retsplejelovens § 792 a og § 792 b med henblik på senere identifikation, opstår tillige spørgsmålet om behovet for en regulering af politiets adgang til at forevise sådanne fotografier for udenforstående.

Særegent for andre fotografier i forhold til personfotografier optaget med henblik på senere identifikation er, at der i disse tilfælde ikke er tale om, at fotografierne systematisk optages, registreres og opbevares med henblik på efterfølgende forevisning. Den faktiske og praktiske mulighed for at gøre brug af fotografierne i andre sager end den, hvori de er optaget, er allerede som følge heraf meget begrænset.

I det omfang fotografierne indeholder et billede af en mistænkt, og forevisning derfor i realiteten har samme sigte som forevisning af et personfotografi optaget med henblik på senere identifikation, er behovet for regulering det samme som ved forevisning af personfotografier optaget med henblik på senere identifikation.

Er der derimod tale om forevisning af et fotografi af f.eks. offeret for en forbrydelse, vil den pågældende ofte være interesseret i at forbrydelsen opklares, og vil derfor gerne medvirke til indgrebet. Man kan dog forestille sig specielle situationer, hvor et offer ikke ønsker, at fotografiet forevises for udenforstående, f.eks. hvis offeret ikke ønsker, at offentligheden skal få kendskab til, at offeret har været udsat for en forbrydelse, eller at offeret har befundet sig på gerningsstedet. I denne situation må offerets ret til privatliv afvejes over for hensynet til en effektiv kriminalitetsbekæmpelse.'

2.4. Kriterierne for forevisning af personfotografier.

2.4.1. Personfotografier fra verserende sager.

Politiet må ikke opbevare personfotografier med henblik på senere identifikation af personer, der ikke har været sigtet/ eller som er frifundet, eller mod hvem påtale er opgivet, jf. retsplejelovens § 792 f. Dette gælder, uanset om billedet er optaget i medfør af § 792 a, stk. 1, eller § 792 b, stk. 1, eller politiet på anden måde er kommet i besiddelse af et fotografi af den pågældende.

Begrundelsen for reglen er, at der til fotografier er knyttet indlysende genkendelsesmuligheder for udenforstående. Hvis et fotografi af en ikke-sigtet person eller en person, der er frifundet, eller mod hvem påtale opgives, opbevares og eventuelt senere forevises udenforstående i forbindelse med andre sager, kan disse udenforstående få det indtryk, at den pågældende person tidligere er straffet, jf. bet. 1104/87 s. 89 og de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Da det således efter retsplejeloven er udelukket at opbevare personfotografiet med henblik på senere identifikation, efter at den pågældende er frifundet, opstår spørgsmålet, om der skal være mulighed for at anvende fotografiet i andre sager end den, hvori det er optaget, når den sag, hvori billedet er optaget, endnu ikke er afsluttet, og det derfor endnu ikke vides, om den pågældende vil blive dømt i sagen. Spørgsmålet foreligger både i forhold til personfotografier optaget i medfør af retsplejelovens § 792 a, stk. 1, og § 792 b, stk. 1.

I begge tilfælde kan den ovennævnte begrundelse for reglen i § 792 f, stk. 1, tale for, at fotografier fra endnu ikke afsluttede sager ikke må anvendes i andre sager.

I relation til personfotografier, som er optaget i medfør af retsplejelovens § 792 b, stk. 1, med henblik på senere identifikation, kan en fortolkning af de relevante bestemmelser tale i samme retning. Indholdet af bestemmelsen i § 792 b, stk. 1, sammenholdt med § 792 f, kan læses således, at personfotografier, som ikke kan bruges i den sag, hvori de er optaget, selvfølgelig heller ikke kan anvendes i andre sager, så længe opbevaringskriteriet (domfældelse) i § 792 f ikke er til stede.

Udformningen af de af Rigspolitichefen udstedte forskrifter tyder på, at disse synspunkter har været lagt til grund ved regelfastsættelsen. Som nævnt i afsnit 2.2.2. er det i forskrifterne fastsat, at fotografier af personer, hvis sager ikke er afgjort, alene kan anvendes internt i politiet i efterforskningsøjemed og - såfremt fotografiet er optaget i medfør af § 792 a - i forbindelse med den nødvendige efterforskning i den konkrete, verserende sag.

Udvalget er enig i, at hensynet til den person, hvis sag endnu ikke er afgjort, bør tillægges betydelig vægt. Heroverfor står imidlertid hensynet til at få opklaret alvorlig kriminalitet. Står politiet f.eks. i en mord- eller voldtægtssag med et fotografi af en sigtet, som ikke tidligere er dømt, og foreligger der samtidig andre uopklarede sager af samme karakter, hvor omstændighederne kunne tyde på, at det var samme gerningsmand, synes der ikke at være afgørende betænkeligheder, der kan begrunde, at politiet ikke skal have mulighed for at anvende fotografiet fra den verserende sag i forbindelse med opklaringsarbejdet i de andre verserende sager.

Efter udvalgets opfattelse bør personfotografier af en mistænkt optaget i medfør af § 792 a, stk. 1 eller § 792 b, stk. 1, i en endnu ikke afsluttet sag derfor kunne anvendes til forevisning i andre sager, hvor der kan være

god grund til at undersøge, om gerningsmanden er den samme som i den sag, hvori den pågældende er blevet fotograferet. Det samme bør gælde for andre fotografier, som politiet er kommet i besiddelse af. Derimod bør disse fotografier ikke indgå i politiets fotosamlinger.

Fotografier af en person, der ikke konkret er mistænkt for anden ny kriminalitet, bør derimod kun kunne anvendes til forevisning i andre sager, når opbevaringskriteriet (domfældelse) er opfyldt. Der henvises til det nedenfor under pkt. 2.4.2.2. anførte.

Er et personfotografi optaget med henblik på senere identifikation anvendt i en anden sag,, mens den sag, hvori det er optaget, endnu verserer, og sker der senere frifindelse eller påtaleopgivelse, kan der i forbindelse med en eventuel erstatningssag tages hensyn til den krænkelse (infami), som forevisningen af fotografiet måtte have påført den pågældende, jf. herved retsplejelovens § 1018 b.

2.4.2. Personfotografier fra afsluttede sager.

Det tvangsindgreb, der består i anvendelse og forevisning af fotografier, kan rettes enten mod en mistænkt person eller en ikke mistænkt person. Det er udvalgets opfattelse, at betingelserne for forevisning af fotografier bør afhænge af, om den, der tidligere er blevet fotograferet, er mistænkt eller ej i forbindelse med den kriminalitet, der nu efterforskes.

De fotografier, som kan blive genstand for forevisning i senere sager, vil navnlig være personfotografier optaget i medfør af retsplejelovens § 792 a, stk. 1, eller § 792 b, stk. 1, men der kan også blive tale om at forevise andre fotografier, som politiet er i besiddelse af.

2.4.2.1. Den fotograferede person er mistænkt.

I overensstemmelse med betingelserne i retsplejelovens § 792 a, stk. 1, for iværksættelse af legemsbesigtigelse foreslås det, at fotografier af en person, der konkret er mistænkt i den nu foreliggende sag, kan forevises for udenforstående, når der er tale om efterforskning af en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale.

Som indikationsbetingelse foreslås, at forevisning kun må foretages, såfremt det må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen.

2.4.2.2. Den fotograferede person er ikke konkret mistænkt.

Betingelserne for forevisning for udenforstående af fotografier af personer, der ikke konkret er mistænkt i forbindelse med den nu foreliggende sag, bør efter udvalgets opfattelse fastsættes på en sådan måde, at det markeres, at et sådant indgreb anses for væsentligt mere alvorligt end det indgreb, der består i forevisning af fotografier af en mistænkt.

Kriminalitetskravet for forevisning af sådanne fotografier foreslås derfor skærpet, således at forevisning af billeder af ikke konkret mistænkte personer kun må ske, såfremt det sker som led i efterforskningen af en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Herved fastsættes kriminalitetskravet i overensstemmelse med det tilsvarende krav i § 792 b, stk. 1.

At få forevist sit billede for udenforstående i forbindelse med efterforskning af en lovovertrædelse er et væsentligt indgreb. Udvalget foreslår derfor udover det skærpede kriminalitetskrav, at den pågældende tillige tid-

ligere skal være fundet skyldig i en lovovertrædelse af en vis kvalificeret karakter, der generelt kan berettige til den senere benyttelse af et billede af den pågældende til forevisning i forbindelse med efterforskning af kriminalitet. Udvalget har i den forbindelse overvejet, hvor længe et billede af en tidligere straffet bør kunne anvendes til fotoforevisning, når der ikke er registreret ny kriminalitet vedrørende den pågældende. Efter de gældende administrative forskrifter må personfotografier optaget med henblik på senere identifikation opbevares i 10 år, hvorefter de skal destrueres.

Rigspolitichefen har over for udvalget oplyst, at 10-årsfristen blev indført i Fototeket i midten af 1970'erne som følge af, at opbevaringskapaciteten var nået og ikke kunne udvides. Tidligere blev personfotografier opbevaret, indtil personen afgik ved døden. I 1986 blev opbevaringstiden i forevisningssamlingen, dvs. samlingen af fotografier, der forevises for publikum, ændret til at være 5 år + løbende år. Dette skete på grund af, at de største grupper i samlingen indeholdt så mange fotografier, at vidnerne "kørte træt", inden grupperne var set færdige. Dertil kommer, at et vidne, der ofte kun har set en gerningsmand i et kort øjeblik, kan have vanskeligt ved at genkende personer på fotografier, der er op til 10 år gamle. Opbevaringstiden i udlånssamlingen, dvs. samlingen til brug for politikredsene, er fortsat 10 år. Rigspolitichefen anser det for meget væsentligt, at personfotografier fortsat kan opbevares af politiet i 10 år, idet også et op til 10 år gammelt fotografi kan være brugeligt for politiet i en eftersøgnings- og genkendelsessituation. En kortere, generel opbevaringstid for optagne personfotografier vil således kunne forringe politiets efterforskningsmæssige udbytte af at anvende fotografier.

Heroverfor står imidlertid, at det kan være krænkende for den person, hvis fotografi er optaget i politiets forevis-

ningssamling, såfremt den pågældende i en længere årrække bliver fremvist for vidner, med de genkendelsesmuligheder som det indebærer, navnlig hvis den pågældende ikke siden høir begået kriminalitet.

Udvalget foreslår på den baggrund, at den periode, hvor et fotografi kan forevises for personer uden for politiet, uanset at den pågældende ikke konkret er mistænkt i forbindelse med den nu efterforskede kriminalitet, fastsættes forskelligt alt efter den tidligere lovovertrædelses karak-
ter. Det foreslås således, at forevisning for personer uden for politiet kun må ske, såfremt den fotograferede inden for de seneste 5 år er fundet skyldig i en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Reglen er ikke til hinder for, at politiet kan opbevare fotografierne i indtil 10 år eller mere og anvende dem internt i efterforskningen, når blot fotografierne ikke forevises for personer uden for politiet, medmindre den pågældende konkret er mistænkt.

Er den pågældende fundet skyldig i en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller derover, finder udvalget dog, at fotografierne bør kunne forevises for personer uden for politiet i indtil 10 år efter afgørelsen. I disse tilfælde vil straffen således typisk være af længerevarende karakter. Ofte vil den pågældende derfor kun netop være løsladt fra afsoning - eller slet ikke løsladt endnu - når der er forløbet 5 år. En regel om, at fotografiet også i sådanne sager alene kan anvendes i en periode på 5 år fra den seneste afgørelse, ville således indebære, at fotografier af personer, der er dømt for meget alvorlige forbrydelser, f.eks. visse sædelighedsforbrydelser eller personfarlige forbrydelser, kun kunne anvendes til fotoforevisning i en meget kort periode eller slet ikke efter personens løsladelse.

Er den pågældende derimod alene fundet skyldig i en lov-

overtrædelse, der ikke kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, foreslås det, at billedet ikke skal kunne forevises for personer uden for politiet, medmindre den pågældende konkret er mistænkt.

I betingelsen om, at den pågældende skal være "fundet skyldig i", ligger et krav om, at det er domstolene, der har taget stilling til spørgsmålet om skyld. I de tilfælde, hvor en sag sluttet med et tiltalefrafald efter retsplejelovens § 722, vil dette kun være tilfældet, såfremt der samtidig fastsættes vilkår i medfør af § 723. Hvis en sag sluttet med et tiltalefrafald, uden at der fastsættes vilkår, vil et fotografi kun efterfølgende kunne forevises for personer uden for politiet, såfremt den pågældende konkret er mistænkt i denne nye sag.

Sammenholdes de foreslåede kriterier med gennemgangen i afsnit 2.2.1. af den gældende retstilstand, kan det konstateres, at der ikke efter gældende praksis sondres mellem forevisning af fotografier af mistænkte og ikke mistænkte. Udvalgets forslag indebærer således på dette punkt en principiel ændring i forhold til den gældende praksis. Udvalgets forslag om forevisning af fotografier fra politiets fotosamlinger af ikke konkret mistænkte svarer derimod i vidt omfang til politiets praksis. I de administrativt fastsatte regler er kriminalitetskravet ganske vist ikke formuleret som foreslået af udvalget, men som nævnt i afsnit 2.2.1. har reguleringen af politiets adgang til at optage og opbevare personfotografier med henblik på senere identifikation af de pågældende indirekte haft betydning for, i hvilke sager forevisning af fotografier kan komme på tale. Fastsættelsen af kriminalitetskravet vil derfor ikke i praksis give anledning til væsentlige begrænsninger i adgangen til at anvende fotografier i forhold til de muligheder, der er i dag. Opmærksomheden henledes dog på det foran anførte om sager, der sluttet med tiltalefrafald. I disse tilfælde vil de fore-

slåede kriterier muligt føre til en reel begrænsning i politiets muligheder for at anvende fototeket, men udvalget har fundet det rigtigt i alle tilfælde at kræve en egentlig konstatering fra en domstol af, at den pågældende, inden for de foreslåede tidsfrister, har gjort sig skyldig i en lovovertrædelse med den nødvendige strafferamme, før et fotografi af den pågældende kan anvendes til forevisning for udenforstående i sager, hvor den pågældende ikke konkret er mistænkt.

2.4.2.3. Fotografier af forurettede og andre vidner.

Ifølge den nuværende bestemmelse i retsplejelovens § 792 d kan der, uden for de tilfælde hvor den pågældende meddeler samtykke, kun optages fotografier af en ikke sigtet person, såfremt efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, og indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen. Sådanne fotografier optages til brug for efterforskningen i den pågældende sag og ikke med henblik på identifikation af den pågældende i forbindelse med senere, sager. Fotografierne indgår derfor ikke i politiets fotosamlinger (fototeket).

Betingelserne for forevisning for udenforstående af sådanne fotografier i de situationer, hvor den pågældende ikke samtykker, bør efter udvalgets opfattelse fastsættes med udgangspunkt i den nuværende bestemmelse i retsplejelovens § 792 d om optagelse af fotografier af ikke sigtede. Kriminalitetskravet foreslås derfor fastsat således, at forevisning kun må ske som led i efterforskningen af en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller mere. Indgrebet skal være af afgørende betydning for efterforskningen.

Kompetencen til at gennemtvinge en optagelse af fotografier af ikke sigtede er efter gældende ret henlagt til dom-

stolene, jf. § 792 d, stk. 3. Udvalget foreslår på den baggrund, at domstolene også tillægges kompetencen til at træffe bestemmelse om selve forevisningen af billeder i de formentlig få tilfælde, hvor den pågældende modsætter sig, at politiet foreviser billederne.

2.4.3. Overvejelser om regulering af fremgangsmåden ved forevisning af personfotografier.

Udvalget har overvejet, om der er behov for en nærmere regulering af spørgsmålet om fremgangsmåden m.v. ved forevisning af personfotografier.

Udvalget finder, at reglen i retsplejelovens § 745, stk. 3, om forsvarerens adgang til at være til stede m.v. ved gennemførelsen af en konfrontation, bør udvides til også at gælde for fotoforevisninger, der kan formodes at finde anvendelse som bevis under domsforhandlingen, idet dette efterforskningskridt typisk har samme formål som konfrontationen. Vedrørende indholdet af bestemmelsen i § 745, stk. 3, i øvrigt henvises til bemærkningerne nedenfor i kapitel 3, pkt. 3.7.1.

Det er udvalgets opfattelse, at der udover bestemmelsen i § 745, stk. 3, er behov for nærmere regler om fremgangsmåden ved forevisning af personfotografier fra politiets fotosamlinger. Dette gør sig navnlig gældende i de situationer, hvor fotoforevisningen nærmest har karakter af en konfrontationsparade, hvor den mistænkte og figuranterne blot er udskiftet med fotografier. En sådan regulering forudsætter imidlertid en så høj detaljeringsgrad, at regelfastsættelsen bør ske administrativt.

Udvalget har dog fundet anledning til at gennemgå nogle enkelte spørgsmål, som specielt opstår i forbindelse med fotoforevisninger, idet der i øvrigt med hensyn til fremgangsmåden ved fotoforevisningen henvises til gennemgangen

nedenfor, i kapitel 3, pkt. 3.7.1. og 3.7.2., vedrørende konfrontationsparader. I det følgende gennemgås nogle punkter, som politiet særligt bør være opmærksomme på i forbindelse med gennemførelsen af fotoforevisninger (foto-konfrontationer).

Ved den type fotoforevisning, hvor vidnet gennemser et stort antal fotografier af tidligere straffede, er der i princippet ingen figuranter, dvs. personer, der klart ikke kan sættes i forbindelse med forbrydelsen. Enhver udpegning betyder således, at den pågældende er en potentielt mistænkt, medmindre den pågældende i den konkrete situation har et sikkert alibi. Det kan derfor være vanskeligt at udskille utroværdige vidner. Ved anvendelsen af denne efterforskningsmetode må man derfor være særlig opmærksom på de risici, der er forbundet hermed, herunder risikoen for, at en uskyldig bliver udpeget som mistænkt.

Politiet bør i øvrigt altid være opmærksom på, hvorledes udpegningen foregår, og hvor sikker vidnet er i sin udpegning, herunder om den udpegede person er genkendt som gerningsmand, eller om vidnet har udtaget den afbillede person som "type". Der bør som hovedregel gøres en bemærkning i rapporten om, hvorledes udpegningen er foregået.

Ved anvendelse af fotoforevisning bør politiet endvidere være opmærksom på, at der kan opstå en vis træthed hos vidner, når de ser mange fotografier. Fremvisning af færre billeder er således mere hensigtsmæssigt med henblik på at fastholde vidnets opmærksomhed. Dette er tilgodeset ved de gældende administrative forskrifter, hvorefter billeder af tidligere gerningsmænd, hvis der er tale om grovere forbrydelser, opdeles efter forbrydelseskategorier. Ved sådanne forevisninger er det imidlertid særligt åbenbart, at alle er potentielt mistænkte, og at man derfor bør være særlig opmærksom på den risiko, der er forbundet hermed.

Som anført nedenfor i kapitel 3, pkt. 3.7.2., er det ikke udelukket at gennemføre en konfrontationsparade eller anden form for konfrontation, selv om vidnet tidligere har fået forevist et fotografi af den mistænkte. Bevisværdien af en sådan konfrontation vil imidlertid som hovedregel være væsentlig ringere end i de tilfælde, hvor vidnet ikke forinden har haft mulighed for at se et fotografi af den mistænkte.

Det vil i alle tilfælde være ønskeligt, at der i politirapporten redegøres for de nærmere omstændigheder ved forevisningen, således at det kan indgå i de videre overvejelser, om der ved den anvendte fremgangsmåde har været mulighed eller risiko for (ubevidst) påvirkning af vidnerne.

Udvalget finder endelig anledning til at pege på behovet for, at der i administrativt fastsatte regler om fremgangsmåden ved forevisning af personfotografier fra politiets fotosamlinger til personer uden for politiet optages en bestemmelse om, at personer, der får adgang til at se politiets fotosamlinger, skal gøres bekendt med, at en videregivelse af oplysninger om, at en bestemt person er optaget i fotosamlingen, kan være strafbar efter straffeloven.

Kapitel 3

Konfrontation

3.1. Indledning.

Ved politiets afholdelse af konfrontationer fremstilles den mistænkte eller sigtede i bevisøjemed for den forurettede eller andre vidner. Formålet med en konfrontation er at undersøge, om en mistænkt kan genkendes som gerningsmanden. Derved har også en konfrontation, hvor den mistænkte ikke genkendes, værdi for efterforskningen, idet en person derved eventuelt vil kunne lades ude af betragtning i den fortsatte efterforskning.

Det karakteristiske ved konfrontationer er således, at de både udgør et efterforskningsmiddel og et bevismiddel, idet en korrekt udført konfrontation kan udgøre et væsentligt retligt bevis.

I praksis sondres mellem forskellige former for konfrontation:

- 1) Direkte (spontan) konfrontation.
- 2) Konstrueret (arrangeret) konfrontation.
- 3) Fotokonfrontation.

Direkte konfrontation forekommer typisk, når politiet umiddelbart efter forbrydelsen - f.eks. på vej til gerningsstedet - pågriber en person og herefter straks konfronterer anmelderen/forurettede med den pågribne.

En direkte konfrontation kan også arrangeres. Det kan i praksis foregå ved, at politiet giver vidnet lejlighed til at iagttage en mistænkt i forbindelse med, at denne afhøres af politiet eller på den pågældendes bopæl eller arbejdssted. Den arrangerede direkte konfrontation, der også kendes under udtrykket konstrueret spontan konfrontation,

er en mellemform, der har visse lighedstræk både med den direkte og den konstruerede konfrontation, jf. nedenfor.

Begrebet konstrueret konfrontation dækker den almindeligt anvendte form, hvor et vidne stilles over for den mistænkte samt et begrænset antal figuranter. Denne fremgangsmåde vil i det følgende også blive betegnet som "konfrontationsparade".

Hvor konfrontation med den mistænkte af en eller anden grund ikke lader sig foretage eller ikke ønskes foretaget, kan genkendelse forsøges ved såkaldt fotokonfrontation, hvor den mistænkte og figuranterne blot udskiftes med fotografier.

Fotokonfrontationen hører systematisk hjemme i kapitlet om politiets forevisning af fotografier, hvortil henvises. Med hensyn til fremgangsmåden ved gennemførelse af fotokonfrontation henvises til det ovenfor i kapitel 2, pkt. 2.4.3, samt nedenfor under pkt. 3.7.2. anførte.

Politiets forevisning af personfotografier af tidligere straffede kan som anført ovenfor i kapitel 2, afsnit 2.1., isoleret set indebære en freds- og ærekrænkelse. Politiets forevisning af "enkeltpersoner" i forbindelse med en konfrontation vil typisk indebære en ærekrænkelse. Sigtedes/mistænktes medvirken i en konfrontation som led i strafforfølgning vil derfor ofte være omfattet af definitionen på et straffeprocessuelt tvangsindgreb.

Udtrykket "konfrontation" kan i praksis også ses anvendt om forskellige efterforskningsaktiviteter, hvor et vidne på anden måde bistår politiet med at finde gerningsmanden til en forbrydelse. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor vidnet bliver bedt om at udfinde den mulige gerningsmand i en naturlig situation, hvor der er grund til at tro, at gerningsmanden befinder sig blandt en række tilfældigt tilstedeværende, f.eks. på en arbejdsplads, en restauration eller lignende. Denne type "konfrontation", er sale-

des kendetegnet ved, at vidnet er forberedt på mødet med gerningsmanden, mens den mulige gerningsmand er uforberedt. I sådanne tilfælde kan en bestemt person ikke på forhånd udpeges som gerningsmand eller mistænkt. I denne situation vil der således ikke være tale om, at der i forhold til gerningsmanden eller andre isoleret set realiseres en freds- eller ærekrænkelse, idet indgrebet ikke retter sig mod en enkeltperson. Der er derfor i sådanne tilfælde ikke tale om et egentligt straffeprocessuelt tvangsindgreb.

Et andet eksempel er den situation, hvor vidne og gerningsmand mødes på et sted og/eller tidspunkt, hvor ingen af dem er forberedt eller indstillet på at skulle mødes. I denne situation er der ikke tale om, at den mistænkte "fremstilles" for vidnet, og anvendelsen af begrebet konfrontation kan derfor for så vidt siges at være misvisende. Da mødet mellem den mistænkte og vidnet sker tilfældigt, er der endvidere ikke tale om et indgreb og naturligvis allerede af den grund ikke et straffeprocessuelt tvangsindgreb.

Udvalget finder, at efterforskningsaktiviteter som de nævnte adskiller sig på så afgørende måde fra den direkte konfrontation eller konfrontationsparaden, hvor en bestemt person af politiet fremstilles som mistænkt for vidner, at de ikke er egnede til regulering i forbindelse hermed, ligesom udvalget heller ikke i øvrigt finder en regulering fornøden. Politiet kan således også uden særlig lovhjemmel foretage disse efterforsknings skridt, men bør i den forbindelse være opmærksom på, at genkendelse under sådanne omstændigheder kun har begrænset bevisværdi og endog efter omstændighederne kan vanskeliggøre efterforskningen, idet fremstilling af den sigtede i en egentlig konfrontationsparade efter vidnets første genkendelse i de fleste tilfælde må være uden værdi.

3.2. Gældende ret.

Spørgsmålet om afholdelse af konfrontationer er hverken reguleret i lovgivningen eller ved administrative forskrifter. Retsplejeloven indeholder dog i § 745, stk. 3, en bestemmelse om, at forsvareren skal have mulighed for at være til stede under afviklingen af en konfrontation, såfremt konfrontationen kan formodes at ville finde anvendelse som bevis under domsforhandlingen.

Da konfrontation er en besigtigelse af en mistænks legeme, kan det overvejes, om reglerne i § 792 a om legemsbesigtigelse er anvendelige på konfrontationer. De gældende regler i § 792 a tager imidlertid - ligesom de øvrige bestemmelser i kapitlet om legemsindgreb - udelukkende sigte på politiets berigtigelse af legemets ydre og ikke på andre personers besigtigelse. Bestemmelsen i § 792 a kan således ikke anvendes direkte, og der er heller **ikke** grundlag for at slutte analogt.

Om betingelserne for iværksættelse af konfrontation anfører Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, 1981, s. 327, at det må antages, at mistanken **mod** den pågældende normalt skal være af en sådan styrke, at han må betragtes som sigtet. Politiet beslutter selv, om konfrontationen skal ske. Spørgsmålet om betingelserne for iværksættelse af konfrontation er i øvrigt ikke behandlet i de straffeprocessuelle lærebøger eller andre straffeprocessuelle fremstillinger.

I praksis har spørgsmål i tilknytning til betingelserne for iværksættelse af konfrontation kun sjældent foreligget til retlig afgørelse. Ved en kendelse afsagt af Østre Landsret den 12. maj 1986 blev det bestemt, at en række sigtede af hensyn til sagens opklaring var forpligtet til at medvirke til konfrontation efter politiets bestemmelse under iagttagelse af retsplejelovens § 745, stk. 3, om indkaldelse af forsvareren. Der var endvidere - efter det oplyste - rejst en sådan mistanke mod en person, som ikke

var sigtet, at det samme gjaldt for hans vedkommende. Ud over hensynet til sagens opklaring blev der ikke i afgørelsen henvist til eventuelle andre betingelser for indgrebet. I øvrigt kan der henvises til Københavns byrets kendelse af 26. marts 1987, der blev stadfæstet af Østre Landsret den 14. april 1987, samt Vestre Landsrets kendelse af 27. januar 1994. Begge sager er refereret nedenfor under pkt.3.3.

3.3. Fremgangsmåden ved afvikling af konfrontation.

Det følger af retsplejelovens § 745, stk. 3, at politiet inden foretagelse af en konfrontation, som kan formodes at ville finde anvendelse som bevis under domsforhandlingen, skal give meddelelse til forsvareren, således at denne får lejlighed til at være til stede. Herudover er der hverken i retsplejeloven eller i administrative forskrifter givet regler for fremgangsmåden ved afvikling af konfrontation.

I en kendelse af 26. marts 1987 vedrørende konfrontation m.v. udtalte Københavns byrets afdeling for grundlovsforhør bl.a.:

"N.N. blev den 13. marts 1987 i Københavns byret varetægtsfængslet som sigtet for forsøg på manddrab i to tilfælde, samt manddrab, begået den 21. december 1986. ...

Det påhviler politiet at iværksætte efterforskning, og at foretage de efterforskningsskridt, herunder konfrontation, der kan formodes at ville finde anvendelse som bevis under domsforhandlingen, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold er begået. Den bevismæssige betydning af en konfrontation, herunder eventuelle indvendinger imod den, må vurderes af retten under domsforhandlingen i sagen. Under hensyn hertil samt til forbrydelsens grovhed og den begrundede mistanke mod arrestanten, der for tiden ikke vil udtale sig til politiet, findes det nødvendigt af hensyn til sagens opklaring, at arrestanten forpligtes til at medvirke til en konfrontation, og eventuel fotografering i forbindelse hermed, alt efter politiets nærmere bestemmelse under iagttagelse af retsplejelovens § 745, stk. 3. Da det endvidere må anses for påkrævet i efterforskningens interesse, at arrestanten glatbarberes inden konfrontationen, og da dette kan ske uden at tilføje ham noget skadegørende indgreb, ta-

ges politiets begæring herom til følge."

Østre Landsrets 1. afdeling stadfæstede den 14. april 1987 byrettens kendelse med følgende præmisser:

"Landsretten tiltræder af de i kendelsen anførte grunde, at arrestanten er pligtig at medvirke til en konfrontation under iagttagelse af retsplejelovens § 745, stk. 3.

Efter de af politiet foretagne undersøgelser må det antages, at arrestanten den 21. december 1986 var uden skæg.

Under hensyn til sagens karakter findes arrestanten på denne baggrund - idet det for en forsvarlig gennemførelse af konfrontationen må anses for nødvendigt, at arrestantens udseende under denne svarer så nøje som muligt til hans udseende den 21. december 1986 - at burde tåle, at hans nyligt anlagte fuldskæg fjernes. Det tiltrædes derfor, at arrestanten er forpligtet til før iværksættelsen af konfrontationen at lade sig glatbarbere.

Retten finder, idet den praktiske gennemførelse af en konfrontation som efterforsknings skridt henhører under politiet, ikke at kunne tage forsvarerens påstand om nærmere retningslinier for den påtænkte konfrontation til følge.

Herefter stadfæster landsretten kendelsen."

En tilsvarende afgørelse er truffet af Vestre Landsret ved kendelse af 27. januar 1994, jf. UFR 1994.319V. Sagen vedrørte en person, der var sigtet for røveri i et pengeinstitut. På en videoptagelse optaget af bankens overvågningskamera fremstod gerningsmanden glatbarberet på kinden og hagen. Tre vidner, der havde set en person svarende til røverens signalement, beskrev alle personen som værende glatbarberet med overskæg. Dagen efter røveriet begyndte den sigtede at anlægge fuldskæg. Politiet fik derfor rettens tilladelse til at foretage den fornødne foranstaltning til, at den sigtede kunne fremstå glatbarberet, bortset fra overskæg, med henblik på konfrontation med vidner.

Det bemærkes, at konfrontationen i det refererede tilfælde ikke alene indebar et indgreb i friheden og eventuelt åren, men tillige et indgreb som, hvis det havde været

uretmæssigt, havde haft karakter af en forbrydelse mod legemet. Som de citerede kendelser belyser, kan der opstå utallige spørgsmål i relation til den måde, hvorpå konfrontationer afvikles.

At interessen for de processuelle spørgsmål om fremgangsmåden ved konfrontation i teori og praksis kan synes større end interessen for de materielle betingelser for at afholde en konfrontation, er formentlig begrundet i, at en genkendelse efter en korrekt udført konfrontation kan være et vægtigt bevis mod den mistænkte. Hertil kommer, at konfrontationen også kan være til fordel for den, der med urette mistænkes eller sigtes for en forbrydelse, idet konfrontationen - rigtigt gennemført - kan føre til, at mistanken afkræftes. Spørgsmålet om fremgangsmåden ved konfrontationen påkalder sig derfor stor opmærksomhed.

Eva Smith har i afhandlingen "Vidnebeviset", 1986, bl.a. behandlet spørgsmålet om fremgangsmåden ved afvikling af konfrontationer. Eva Smith taler (s. 500 ff) for en nærmere regulering af konfrontationsproceduren og foreslår i den forbindelse bl.a. (s. 507 og 518), at den, der forestår konfrontationen og forhøret (forhørslederen), skal være en polititjenestemand, som ikke i øvrigt kender sagen, og som navnlig ikke ved, hvilket nummer i rækken den mistænkte har valgt. Eva Smith begrundet dette forslag med, at den polititjenestemand, der normalt har med sagen at gøre, har et ønske om udpegning af gerningsmanden og derfor ubevidst kan komme, til at henlede opmærksomheden på den mistænkte.

Eva Smith peger også på (s. 517), at det bør være en selvfølge, at vidnerne ikke har set nogen af deltagerne før konfrontationen. Dette gælder såvel mistænkte som figuranter. Eventuelle fotoforevisninger, der har indeholdt mistænktens foto, må således normalt umuliggøre senere konfrontation.

Mange af Eva Smiths forslag vedrørende proceduren for gennemførelsen af konfrontationer genfindes i Politiskolens lærebog, ved politifuldmægtig J.O. Skov-Madsen, okt. 1988 (rev. udg.). Det hedder heri bl.a.:

"Forsvareren bør gives lejlighed til at kommentere valget af figuranter, disses placering og påklædning. Forsvareren bør også gives lejlighed til at overvære instruktionen af de vidner, der skal deltage i konfrontationen. Forsvarerens bemærkninger optages i rapporten om konfrontationen.

I særlige tilfælde kan det være hensigtsmæssigt at inddrage retten i forbindelse med en konfrontations gennemførelse. Dette kan ske efter den almindelige regel i retsplejelovens § 747 om såkaldt *anticiperet bevisførelse*. Er vidnet et mindreårigt barn eller kan den pågældende ikke uden videre afhøres ved den senere domsforhandling i retten, kan det anbefales at lade retten medvirke under konfrontationen, eventuelt i forbindelse med samtidig indenretlig afhøring af vidnet. Det samme gælder, hvis helt specielle omstændigheder gør sig gældende med hensyn til valget af figuranter. Det kan være af betydning for efterforskningen at få rettens tilkendegivelse af, hvorvidt en konfrontation er gennemført på en acceptabel måde, hvis sagens videre efterforskning i væsentlig grad hviler på konfrontationens udfald.

Stilles vidnet direkte over for den, det skal udtale sig om, vil det være som at stille det et suggestivt spørgsmål, idet vidnet kun kan svare ja eller nej.

Ved en konfrontation skal man derfor ved forberedelse/udførelsen iagttage følgende:

Uagtet der - inden konfrontationen - foreligger en rapport, hvori mistænktens signalement er anført, skal vidnet før konfrontationen på ny afhøres om mistænktens signalement, idet der deri ligger en vis kontrol med genkendelsen. Optages beskrivelsen først efter, at vidnet har haft lejlighed til at se den mistænkte, er den nærmest værdiløs, idet man ikke kan stole på, at det er gerningsmanden og ikke den mistænkte, der beskrives.

Vidnet skal have lejlighed til at se den mistænkte sammen med 6-10 personer, hvis alder, højde, hårfarve, hårlængde, type, påklædning m.v. ikke afviger for stærkt fra den mistænkte. For at sikre at påklædningen bliver ens, kan det anbefales at anvende kitler. Vidnet stilles derved over for flere muligheder, og kan det under disse omstændigheder

udpege den mistænkte som gerningsmanden, er der grund til at stole på genkendelsen.

Der skal medvirke figuranter ved konfrontationen. Der kan forekomme tilfælde, hvor man har en række mistænkte, for eksempel en bande af lommetyve, der ligner hinanden og udgør et tilstrækkeligt antal til en konfrontations gennemførelse. I sådan et tilfælde kan sikkerheden i vidnets identifikation ikke kontrolleres - enhver, der udpeges vil være den "rigtige". Der må i stedet gennemføres konfrontationer for hver enkelt mistænkt.

Vidner må ikke have mulighed for at se mistænkte og figuranter før konfrontationen. Et vidne, der på forhånd har udpeget en mistænkt i fototeket eller i øvrigt er forevist et billede af den mistænkte, vil således ikke være anvendelig ved en konfrontation. Vidnet vil blot udpege den person, det har set på billedet og ikke den, som vidnet så på gerningsstedet.

Man bør i det hele taget være opmærksom på, om vidnet kan have set dem mistænkte eller figuranterne ved andre lejligheder eller eventuelt som en tilfældig tilstedeværende ved forbrydelsen. Forsøg har vist, at vidner er tilbøjelige til at udpege den person blandt figuranterne, som de genkender, uanset om det er fra forbrydelsen de genkender den pågældende. Man bør navnlig være opmærksom på risikoen for at et vidne - uden at genkende den mistænkte - har set dennes billede i fototeket. Har et vidne i fototeket særligt hæftet sig ved en eller flere personer, der måske ikke er aktuelt mistænkte, bør man for en sikkerheds skyld notere sig dette, ligesom, man - hvilket næppe altid er praktisk muligt - burde notere, hvilke; billeder vidnet har set.

Så vidt muligt bør konfrontationen foretages under belysningsforhold, der svarer til dem, hvorunder vidnet har set gerningsmanden.

I rapporten skal konfrontationen og dens nøjagtige forløb beskrives omhyggeligt, især skal oplyses, hvor mange figuranter, der har deltaget, ligesom disses generalia skal opnoteres. Det skal ligeledes anføres - gerne med citat - om en genkendelse er sikker, mindre sikker eller usikker.

Efterhånden som den moderne teknik vinder indpas i politiet, bør man være opmærksom på muligheden for at optage forløbet af konfrontationen, herunder navnlig vidnets reaktion ved genkendelsen, på video. Derved afskæres for eksempel enhver diskussion om genkendelsens sikkerhed. Optagelsen kan

indgå som bevismiddel i sagen og med rettens tilladelse afspilles under domsforhandling i retten. Domstolene har hidtil vist sig imødekommende over for anklagemyndighedens begæringer om denne form for bevisførelse. Hvis man på forhånd ved, at konfrontationen vil være genstand for diskussion, for eksempel hvis vidnet er et barn, kan det navnlig anbefales at anvende videooptagelser.

I forbindelse med konfrontationens gennemførelse er det vigtigt ikke at øve nogen indflydelse på vidnets udpegning. Enhver, der kender sagen og ved, hvem den mistænkte er, kan næsten ikke undgå - gennem stemmeføring, kropssprog og lignende - at øve en ubevidst påvirkning af vidnet. Den pågældende vil naturligt være mest interesseret i vidnets bemærkninger om den mistænkte og blive utålmodig, hvis vidnet opholder sig lang tid ved en af figuranterne. I forbindelse med fotokonfrontationer og fototeksudpegninger har forsøg vist, at selv tilsyneladende ubetydelige ting, som for eksempel en pause inden der stilles spørgsmål om den mistænktes billede, eller en forhørsleder, der læner sig ind over vidnet, når dette når til siden med mistænktes billede, kan være medvirkende til, at vidnet fatter opmærksomhed for et bestemt billede. Vidnet kan ubevidst fornemme, at spørgeren er interesseret i at få den pågældende udpeget, og dette kan medvirke til, at vidnet udpeger en person, der ellers ikke ville være udpeget. For at imødegå denne fejlkilde kan det derfor anbefales, at lade afhøringen i forbindelse med konfrontationen eller fototeket ske ved en person, der ikke kender sagen eller ved, hvem den mistænkte er.

Afslutningsvis bemærkes, at der kan påvises en tendens til, at vidnet føler sig forpligtet til at vælge én blandt figuranterne, jfr. den typiske bemærkning: "Hvis det er én af dem, er det ham". Man kunne eventuelt imødegå dette ved at lade vidnet se én person ad gangen og hver gang tage stilling til den pågældende. Såfremt vidnets formulering af genkendelsen ved den traditionelle konfrontationsparade nøje angives i politirapporten er dette dog at foretrække. En usikker "genkendelse" eller genkendelse på "typen" kan have betydning som indicium."

Ovenstående er som anført et uddrag af lærebogsmateriale til brug for undervisning på politiskolen og dermed en beskrivelse af, hvorledes en konfrontation under de optimale forudsætninger bør afvikles. Det må antages, at der i praksis - afhængig af tid, sted og øvrige konkrete omstændigheder - kan være varierende fremgangsmåder.

3.4. Betingelserne for iværksættelse af konfrontation.

Scm nævnt i kapitel 1 finder udvalget, at straffeprocessuelle tvangsindgreb bør hjemles og reguleres i lov.

Scm nævnt ovenfor kan politiets forevisning af enkeltpersoner indebære en freds- eller (navnlig) ærekrænkelse. Sigtedes/mistænktens medvirken i en konfrontation som led i strafforfølgning kan derfor i en række tilfælde karakteriseres som et straffeprocessuelt tvangsindgreb. Dette indebærer, at adgangen til tvangsmæssigt at gennemføre konfrontation bør lovreguleres.

Efter udvalgets opfattelse kan navnlig den konstruerede konfrontation være et væsentligt indgreb i den personlige integritet. Betingelserne herfor må derfor være tilsvarende restriktive.

Udvalget finder, at kriminalitetskravet - på samme måde som det er tilfældet med f.eks. reglen i § 792 b om optagelse af personfotografi med henblik på senere identifikation - i givet fald bør udformes som et straffemmmekriterium, således at det er en betingelse for iværksættelse af konfrontationsparade, at den pågældende er mistænkt for en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Efter straffelovens nuværende udformning vil der efter dette kriterium f.eks. kunne anvendes konfrontationsparade ved overtrædelse af straffelovens almindelige voldsbestemmelse i § 244 og ved visse former for økonomisk kriminalitet, f.eks.. bedrageri efter straffelovens § 279.

Med hensyn til mistankekravet bør der - som ved legemsbesigtelse - stilles krav om, at den pågældende "med rimelig grund er mistænkt".

Endelig finder udvalget, at indikationskravet bør formuleres således, at konfrontationsparade kun kan iværksettes, hvis indgrebet er af "væsentlig betydning" for ef-

terforsknningen, svarende til kravet i retsplejelovens § 792 a, stk. 1, om legemsbesigtigelse.

På grundlag af den teori og praksis, som er gennemgået ovenfor i afsnit 3.2. og 3.3., er det udvalgets opfattelse - det spinkle erfaringsgrundlag til trods - at de kriterier, som udvalget har foreslået som betingelser for at iværksætte en konfrontationsparade, svarer til de kriterier, som i praksis følges af politiet ved afgørelse om iværksættelse af konfrontation. Den sparsomme retspraksis underbygger endvidere, at spørgsmålet om betingelserne for iværksættelse af konfrontation ikke i almindelighed volder problemer.

Som anført i indledningen til dette kapitel finder udvalget derimod ikke, at der bør ske lovregulering af de af politiets efterforskningskridt, der alene retter sig mod en første identifikation af gerningsmanden, og hvorved politiet ikke videregiver oplysning om, at en bestemt person har begået eller er mistænkt for et strafbart forhold, og så selv om disse indgreb kan have visse ligheder med konfrontation.

Behovet for lovregulering af den direkte konfrontation, hvor politiet fremstiller en mistænkt person for et vidne, kan give anledning til en vis tvivl. I den situation, hvor politiet anholder en person ved en villa, hvor der netop har været indbrud, og spørger om anmelderen genkender den pågældende som gerningsmanden, vil der typisk være tale om, at der - isoleret set - sker en krænkelse af den pågældendes ære. Tilsvarende gælder, hvor politiet foreviser den mistænkte for vidnet i forbindelse med en afhøring på politistationen eller tager vidnet med ud til den mistænkte bopæl eller arbejdsplads. Politiets forevisning af den mistænkte vil også i sådanne tilfælde efter omstændighederne kunne indebære en ærekrænkelse. Her overfor står imidlertid, at disse efterforskningskridt er af en mindre indgribende karakter end konfrontationsparaden, og at det må forekomme naturligt, at politiet kan foretage

sådanne direkte konfrontationer f.eks. i tilslutning til en anholdelse på fersk gerning eller friske spor. Hertil kommer, at bevisværdien af en sådan direkte konfrontation må antages at være beskeden sammenlignet med en rigtigt gennemført konfrontationsparade.

På baggrund af udvalgets ovennævnte principielle opfattelse finder udvalget imidlertid, at ikke blot afholdelse af konfrontationsparade (den konstruerede konfrontation) men også den direkte konfrontation bør søges hjemlet og reguleret i r.etsplejeloven.

I lyset af de netop anførte forskelle mellem konfrontationsparader og den direkte konfrontation foreslår udvalget, at betingelserne for den direkte konfrontation gøres væsentligt mindre restriktive end betingelserne for afholdelse af konfrontationsparade.

På den baggrund foreslås det således, at kriminalitetskravet for gennemførelse af direkte konfrontation udformes således, at den pågældende med rimelig grund skal være mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale.

Som indikationskrav foreslås, at indgrebet skal være af væsentlig betydning for efterforskningen.

3.5. Kompetence og samtykkeregulering.

Konfrontation er efter gældende ret et ulovreguleret efterforskningsmiddel. Det er således politiet, der træffer afgørelse om foretagelse af konfrontation.

Udvalget foreslår, at kompetencen til at træffe bestemmelse om foretagelse af konfrontation fortsat skal tilkomme politiet.

Udvalget har overvejet, om der er behov for at indføre en særlig regel om, at kompetencen til at iværksætte en kon-

frontationsparade skal henlægges til domstolene. Udvalget har imidlertid fundet, at bestemmelsen i retsplejelovens § 746, hvorefter retten blandt; andet på begæring af sigtede og dennes forsvarer ved kendelse afgør tvistigheder om lovligheden af politiets efterforskningskridt, er tilstrækkelig til at sikre domstolskontrol med politiets efterforskningskridt også på dette område.

Udvalget har endvidere overvejet, hvilken virkning det bør tillægges, at den mistænkte samtykker i, at der gennemføres en konfrontation. I nogle tilfælde vil det således kunne være i den mistænktes egen interesse at medvirke ved en konfrontation, f.eks. hvor den pågældende ved forevisning eller lignende er blevet antaget for gerningsmanden, og hvor en konfrontation vil kunne være egnet til på et tidligt stadie af efterforskningen at lede mistanken væk fra den pågældende igen. Udvalget foreslår derfor, at der tillægges et samtykke den betydning, at de materielle betingelser for gennemførelse af en konfrontation ikke skal finde anvendelse i sådanne tilfælde. En konfrontationsparade vil herefter kunne gennemføres med samtykke, selv om kriminaliteskravet ikke er opfyldt.

Det foreslås endvidere, at samtykke så vidt muligt skal foreligge skriftligt. Dette svarer til, hvad der gælder om samtykke til legemsindgreb, jf. retsplejelovens § 792 d, stk. 1.

3.6. Tvangsmæssig gennemførelse af konfrontation.

Udvalget har overvejet, om der i retsplejeloven bør optages en regel om den sigtedes pligt til at medvirke ved en konfrontationsparade. Udvalget er i den forbindelse opmærksom på, at den sigtede ved sin adfærd kan vanskeliggøre gennemførelsen af en konfrontationsparade og formindske bevisværdien heraf. En regel, hvorefter den sigtede ikke er forpligtet til at medvirke ved konfrontation, må imidlertid antages at ville give anledning til betydelige vanskeligheder i den praktiske efterforskning. Der er grund

til at tro, at den sigtede i praksis i langt de fleste tilfælde vil medvirke til gennemførelsen af en konfrontationsparade, hvis politiet - som under den gældende retstilstand - kan meddele, at den pågældende er forpligtet hertil. Udvalget finder endvidere, at en regel, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at den sigtede er forpligtet til at medvirke til en konfrontationsparade, er uforholdsmæssig. På samme måde som ved bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 72 om legemsindgreb følger det efter udvalgets opfattelse direkte af det forhold, at politiet hjemles adgang til at foretage konfrontationsparade, at den sigtede kan tvinges til at medvirke hertil.

Tvangsmæssig gennemførelse af en konfrontationsparade må efter udvalgets opfattelse forudsætte, at den sigtede anholdes. Gennemførelsen af en konfrontationsparade er normalt så langvarig, at der ikke i selve det forhold, at politiet har adgang til at gennemføre en konfrontationsparade, også bør kunne ilægges, at den sigtede kan frihedsberøves, indtil konfrontationsparaden kan gennemføres. Med de ovennævnte mistanke- og kriminalitetskrav vil pligten til at iagttage anholdelsesreglerne med henblik på tvangsmæssigt at kunne gennemføre en konfrontationsparade næppe i praksis give anledning til vanskelighed.

3.7. Overvejelser om regulering af fremgangsmåden ved afvikling af konfrontation.

En lovregulering af de straffeprocessuelle tvangsindgreb indebærer som tidligere nævnt, dels at der fastsættes en lovhjemmel for indgrebene, dels at der - om nødvendigt - fastsættes en nærmere regulering af fremgangsmåden. Udvalget har på dette grundlag overvejet behovet for en regulering af fremgangsmåden ved afvikling af konfrontation.

En fuldstændig regulering af proceduren ved afvikling af (konstruerede) konfrontationer forudsætter efter udvalgets opfattelse en så høj detaljeringsgrad, at det i overensstemmelse med almindelig lovgivningsteknik må foretrækkes,

at reguleringen i givet fald sker administrativt. Udvalget har imidlertid fundet anledning til at fremhæve nogle overordnede principper for fremgangsmåden ved konfrontation. Disse principper gennemgås nedenfor i pkt. 3.7.1.

I forbindelse med en lovregulering af de materielle betingelser for iværksættelse af konfrontation kan der være en naturlig anledning til at medtage en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter de proceduremæssige regler kan fastsættes administrativt. En bemyndigelsesbestemmelse kan eventuelt kombineres med, at nogle overordnede principper nedfældes i lovteksten. Nedenfor i pkt. 3.7.2. har udvalget gennemgået en række spørgsmål, som ofte opstår i forbindelse med konfrontationer, og som i givet fald ville kunne reguleres nærmere i de administrative forskrifter.

Bemærkningerne i det følgende tager umiddelbart sigte på egentlige konfrontationsparader. Bemærkningerne har imidlertid også en vis betydning for fremgangsmåden ved direkte konfrontationer samt ved fotokonfrontationer og fotoforevisninger, jf. ovenfor i kapitel 2.

•

3.7.1. Overordnede principper for gennemførelsen af en konfrontationsparade.

Efter den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 745, stk. 3, skal der gives meddelelse til forsvareren, inden foretagelsen af en konfrontation, som kan formodes at vil le finde anvendelse som bevis under domsforhandlingen, således at forsvareren får mulighed for at være til stede.

Det fremgår ikke udtrykkeligt af den gældende § 745, stk. 3, hvorvidt en konfrontation eller lignende efterforsknings skridt kan gennemføres, hvis forsvareren nok har fået meddelelse om tidspunktet for foretagelsen, men ikke har mulighed for at overvære den, f.eks. på grund af andre

- gøremål. Såfremt forsvareren giver udtryk for et ønske om at overvære konfrontationen, vil det være naturligt, at denne udsættes til et tidspunkt, hvor forsvareren har mu-

lighed for at være til stede. Der kan imidlertid forekomme tilfælde, hvor gennemførelsen af konfrontationen ikke kan eller bør opsættes. Det foreslås derfor, at det udtrykkeligt præciseres, at politiet i sådanne tilfælde kan gennemføre konfrontationen uden forsvarerens tilstedeværelse. Også i disse tilfælde bør forsvareren straks underrettes om det foretagne.

3.7.2. Almindelige principper for afvikling af konfrontationsparader.

Der gennemgås i det følgende en række spørgsmål, som ofte opstår i forbindelse med konfrontationer, og som i givet fald ville kunne reguleres nærmere i administrative forskrifter udstedt med hjemmel i den foreslåede § 754 f, stk. 6.

Almindeligvis vil vidnet have afgivet et signalement ved den første afhøring. Dette signalement vil indgå i vurderingen af en eventuel senere udpegning. Der må dog advares med at lægge for megen vægt på en eventuel overensstemmelse mellem signalement og den udpegedes udseende. Dels kan politiets mistanke bl.a. bygge på signalementet, dels kan vidnet være så fastlåst af sit eget (urigtige) signalement, at den pågældende i god tro udpeger i overensstemmelse hermed.

Det sker, at vidnet bliver bedt om at afgive et signalement af den mistænkte umiddelbart før konfrontationen. Baggrunden herfor er, at: der deri kan ligge en vis kontrol med genkendelsen, herunder med vidnets troværdighed. Der er imidlertid risiko for, at et eventuelt forkert signalement kan forstyrre vidnets genkendelsesmuligheder. Det forekommer, at et vidne er i stand til at udpege korrekt, uanset at signalementet var misvisende. Det må derfor frarådes at følge denne fremgangsmåde.

Den mistænkte bør ikke skille sig ud fra figuranterne i paraden. Hvis der eksempelvis foreligger forskellige vid-

neudsagn, der beskriver den pågældende med eller uden overskæg, bør vidnerne se en parade bestående af personer både med og uden skæg, og der må være tilstrækkelig med figuranter til, at der præsenteres et regulært valg både for de vidner, der med sikkerhed har hævdet at have set en person med skæg, og de vidner, der hævder at have set en person uden skæg.

Det bør noteres til rapporten, hvis vidnet har eller kan have set den mistænkte før. Dette gælder også, hvis vidnet har gennemset en fotosamling, hvor den mistænkte billede findes, uanset at vidnet tilsyneladende ikke har hæftet sig særligt ved den pågældende.

En konfrontationsparade eller forevisning af mistænkte alene er ikke udelukket, fordi vidnet tidligere har udpeget den pågældende fra et fotografi. Det er hædt, at vidnet ved en konfrontationsparade har afvist den person, der ved en fotoforevisning er udpeget som mistænkt, idet den pågældende gjorde et andet indtryk "in natura" end på fotografiet. Hvis vidnet bekræfter sin genkendelse fra fotografiet, skal man dog være opmærksom på, at dette ikke nødvendigvis betyder andet, end at der har været tale om et vellignende foto af mistænkte.

Der skal altid medvirke figuranter, dvs. personer, der som type kan svare til den mistænkte, men som af politiet på forhånd er udelukkede som gerningsmand. Hvis politiet f.eks. ved, at gerningsmanden kommer fra en bestemt gruppe (f.eks. en gruppe "rockere"), skal der opstilles en parade af personer, der som type svarer til den mistænkte, men paraden må ikke alene bestå af mulige gerningsmænd, idet enhver udpegning i sådanne tilfælde er positiv, og der er derfor ingen mulighed for at udskille utroværdige vidner.

Navn og adresse på figuranter samt fotografi af paraden bør vedlægges sagen.

Deltagerne i paraden kan bedes om en stemmeprov. I så fald bør de så vidt muligt udtale en neutral sætning, ikke de ord, der blev benyttet ved forbrydelsen. Dels vil det være alt for suggestivt, dels har en eventuel gerningsmand særlige muligheder for at lægge betoning m.v. anderledes end ved forbrydelsen.

Afhøringer af vidnet bør ikke finde sted, så længe vidnet endnu har paraden for øje. Vidnet bør betragte paraden, så længe han eller hun har behov herfor, og derefter afhøres i et andet lokale. Hvis der er flere vidner, bør de afhøres hver for sig. Vidnet kan naturligvis se paraden igen, hvis vidnet føler behov herfor.

Afhøreren bør i princippet være "blind". Heri ligger, at den afhørende polititjenestemand ikke bør have kendskab til, hvilket nummer den mistænkte har valgt i paraden. Den polititjenestemand, der afhører vidnet, behøver ikke at se paraden for at kunne afhøre vidnet og bør så vidt muligt heller ikke deltage i paradens tilrettelæggelse. Baggrunden herfor er, at afhøreren evt. kan komme til at udøve en (ubevidst) påvirkning af vidnet med henblik på at få vidnet til at udpege en bestemt person, eller afhøreren kan ved sine spørgsmål få vidnets udpegning til at fremstå som mere sikker, end den egentlig var ment fra vidnets side. En "blind" afhører vil således kunne eliminere en del mulige fejlkilder.

Som oftest vil forsvareren imidlertid være til stede ved konfrontationen, således at denne ved spørgsmål til vidnet kan få en evt. usikkerhed i udpegningen frem. Forsvarerens spørgsmål og vidnets svar herpå bør så vidt muligt noteres i rapporten.

Det kan overvejes at søge vidnets reaktioner over for paraden og den efterfølgende afhøring registreret ved en bånd- eller videooptagelse, navnlig hvis det må forventes, at konfrontationen kommer til at få væsentlig betydning for sagens afgørelse. Båndene kan i så fald - med rettens

tilladelse - afspilles på begæring af anklagemyndighed eller forsvarer, eller hvis retten i øvrigt ønsker det.

Kapitel 4

Efterlysning

4.1. Indledning.

Politiet anvender i praksis efterlysninger i en række forskelligeartede situationer.

Efterlysninger kan anvendes som led i en strafferetlig efterforskning og angå personer, der er under mistanke for at have begået en forbrydelse, eller personer, der søges som vidner til en forbrydelse.

Efterlysninger anvendes endvidere uden for strafferetsplejen, f.eks. efterlysning af bortgæede eller savnede personer.

Der sondres normalt mellem intern efterlysning, som sker gennem politiets interne meddelelsesorganer, og offentlig efterlysning, som typisk sker gennem massemedierne, men også kunne ske f.eks. ved efterlysningsplakater.

Ved offentlig efterlysning af formodede gerningsmænd realiseres der efter omstændighederne en overtrædelse af straffelovens bestemmelser om freds- og ærekrænkelser, herunder navnlig § 267, idet efterlysningen kan siges at indebære udbredelse til offentligheden af en sigtelse for et strafbart forhold, dvs. et forhold, der, navnlig hvis der er tale om et grovere strafbart forhold, er egnet til at nedsætte den efterlyste i medborgeres agtelse. En offentlig efterlysning vil på den baggrund ofte kunne karakteriseres som et straffeprocessuelt tvangsindgreb.

Også interne efterlysninger vil efter omstændighederne kunne realisere gerningsindholdet i straffelovens § 267, og interne efterlysninger må derfor i visse tilfælde også anses for straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Efterlysning af en person som forurettet eller som vidne indebærer derimod ikke i sig selv nogen sigtelse for ærerørigt forhold. Sker der derfor som led i en strafferetlig forfølgning efterlysning af personer som vidner, realiseres der i almindelighed ikke et ellers strafbart gerningsindhold. Sådanne efterlysninger kan derfor ikke anses for straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Forskellig fra efterlysning af bestemte - og af politiet identificerede - personer er de tilfælde, hvor politiet ikke kender identiteten af den eftersøgte person (en formodet gerningsmand), og hvor man derfor søger at finde frem til den pågældende gennem udsendelse af mere eller mindre vage beskrivelser af personen. Sådanne tilfælde falder formentlig også uden for området for straffeprocessuelle tvangsindgreb, idet ærekrænkelse efter straffelovens § 267 forudsætter, at identiteten skal være kendt eller genkendelig for en større kreds. At navnet ikke nævnes, er dog ikke i sig selv tilstrækkeligt til at bringe forholdet uden for § 267, hvis det ud fra sammenhængen er klart for en større kreds, hvem der sigtes til. Dette gælder f.eks. i de tilfælde, hvor politiet offentliggør et - for en større kreds genkendeligt - foto af den formodede gerningsmand.

Offentlige efterlysninger af bortgåede eller savnede personer eller af undvegne strafafsonere er ikke straffeprocessuelle tvangsindgreb, idet disse efterlysninger ikke er midler, der anvendes som led i efterforskningen af et strafbart forhold. Sådanne efterlysninger er derfor ikke omfattet af overvejelser m.v. i denne betænkning.

Undertiden sker offentlig efterlysning uden angivelse af, hvorvidt den pågældende søges som mulig gerningsmand, forurettet eller som vidne, idet det blot anføres, at politiet gerne vil i forbindelse med vedkommende. Sådanne tilfælde, hvor det ikke angives, hvorfor den pågældende søges, falder i almindelighed uden for den foreslåede regu-

lering. •

Vedrørende visse begrebsmæssige vanskeligheder ved henførelsen af efterlysning under begrebet "straffeprocessuelle tvangsindgreb" henvises til Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, 1981, s. 52 ff.

Da politiets anvendelse af efterlysninger kan opdeles i to klart afgrænsede kategorier, nemlig henholdsvis de offentlige og de interne efterlysninger, finder udvalget det mest hensigtsmæssigt i det følgende at behandle dem hver for sig.

4.2. Offentlige efterlysninger.

4.2.1. Gældende ret.

Spørgsmålet om anvendelse af offentlige efterlysninger i efterforskningsøjemed er ikke reguleret i lovgivningen.

Det antages imidlertid i teorien, at der er snævre grænser for politiets anvendelse af offentlige efterlysninger, idet det normalt kræves, at den efterlyste med meget betydelig styrke mistænkes for at have begået en alvorlig forbrydelse (navnlig drab, grove voldsforbrydelser, sædelighedsforbrydelser og røveri), og at nye forbrydelser af tilsvarende grovhed må befrygtes. Det må endvidere forudsættes, at andre og mindre indgribende eftersøgningsmetoder har vist sig - eller må påregnes - at være utilstrækkelige. Også efterlysningens geografiske udstrækning må afstemmes efter formodningerne om den eftersøgte færden, jf. herved Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, 1981, s. 322.

I praksis er det politiet, som træffer beslutning om, hvorvidt der skal iværksættes offentlig efterlysning, og der er fastsat en række interne regler herom.

Rigspolitichefen har således i en kundgørelse fastsat nær-

mere retningslinjer for anvendelsen af efterlysninger i radio og TV. Efterlysning i radioen af kriminelle personer, herunder undvegne strafafsonere, bør efter kundgørelsen kun ske, når forbrydelsens alvorlige karakter eller risikoen for ny alvorlig forbrydelse gør det påkrævet, at den pågældende hurtigst muligt anholdes. Tilsvarende regler gælder for efterlysning i TV. Efterlysning af mistænkte gerningsmænd via radio eller TV vil således kunne ske i alvorlige sager vedrørende drab, voldtægt, volds- og narkotikakriminalitet m.v.

Efterlysning i radio eller TV bør ifølge kundgørelsen have undtagelsens karakter, idet anmodning om udsendelse af efterlysninger eller andre meddelelser gennem radio eller TV ikke bør fremsættes, når meddelelsen ikke er mere preserende, end at den vil kunne udsendes med fornøden virkning gennem dagspressen.

Efterlysninger via dagspressen er ikke reguleret af Rigspolitichefen, men anvendelse heraf sker i praksis efter de samme kriterier.

4.2.2. Behov for regulering?

Det kan ikke umiddelbart oplyses, i hvilket omfang politiet i dag anvender offentlige efterlysninger som led i efterforskningen, idet der ikke findes statistiske eller andre offentligt tilgængelige oplysninger herom.

igspolitichefen har imidlertid over for udvalget oplyst, at offentlige efterlysninger efter praksis anvendes meget restriktivt. Der er f.eks. heller ikke tradition i Danmark for anvendelse af offentlige efterlysningsplakater ("wantedposters").

Udvalget har endvidere ved henvendelse til en række politikredse fået oplyst, at offentlig efterlysning kun anvendes i meget ringe udstrækning som efterforskningsmiddel. Flere politikredse oplyste, at offentlig efterlysning

slet ikke har været anvendt inden for de senere år. I de tilfælde, hvor offentlig efterlysning har været anvendt, har efterforskningen vedrørt sigtelser for bankrøveri eller drab. Der er således i flere tilfælde sket offentliggørelse af fotografier optaget med overvågningskamera i forbindelse med røveri i pengeinstitutter.

Politiets anvendelse af offentlige efterlysninger kan opdesles i to grupper efter formålet med efterlysningen. Offentlige efterlysninger kan for det første anvendes i de tilfælde, hvor politiet via efterforskningen har rettet sin mistanke mod en bestemt person, hvis identitet er politiet bekendt, men hvor politiet ikke kan komme i kontakt med den pågældende. Efterlysningen skal altså bruges til at finde frem til den pågældende persons opholdssted med henblik på, at den pågældende kan blive afhørt til sagen, søgt fængslet m.v.

Offentlige efterlysninger kan endvidere anvendes som led i efterforskningen med henblik på at finde frem til en for politiet ukendt, formodet gerningsmand. Politiet har ved afhøring af forurettede eller vidner måske fået oplysninger om gerningsmandens udseende, alder eller andre særlige kcarakteristika, f.eks. at den pågældende har et ar på armen eller lignende. Politiet kan desuden være i besiddelse af andre oplysninger af betydning for fastlæggelse af identiteten, f.eks. at den pågældende kører i en bil af et bestemt mærke, eller at den pågældende har efterladt noget tøj, der er købt i en bestemt forretning. Politiet kan også være i besiddelse af et fotografi af den pågældende, f.eks. et fotografi optaget af et overvågningskamera i en bank. Efterlysningen skal i sådanne tilfælde bruges til at identificere den ukendte gerningsmand.

Samme fremgangsmåde kan anvendes i tilfælde, hvor politiet nok er bekendt med den formodede gerningsmands identitet, men hvor politiet ikke ønsker at offentliggøre identiteten, idet man alene på grundlag af signalementet søger at fremkalde yderligere vidner for derved at styrke ef-

terforskningsmaterialet.

Politiets offentlige efterlysninger kan efter omstændighederne indebære en ærekrænkelse, som - hvis den var iværksat af andre end politiet - ville indebære en overtrædelse af straffelovens § 267. Dette gælder navnlig i de tilfælde, hvor der efterlyses med angivelse af navn og bopæl. Men også andre oplysninger om en person vil kunne indebære en overtrædelse af straffelovens § 267. Som anført ovenfor i kapitel 1 er det udvalgets generelle opfattelse, at der så vidt muligt bør gives en udtømmende regulering af de straffeprocessuelle tvangsindgreb. Udvalget finder derfor også af denne grund, at det tvangsindgreb, der består i offentlige efterlysninger, bør lovreguleres. De anførte afgrænsningsvanskeligheder fører endvidere til, at udvalget foreslår en mere generel lovregulering af efterlysninger som led i efterforskningen.

4.2.3. Betingelserne for anvendelse af offentlig efterlysning.

Udvalget har valgt at opstille forskellige kriterier for offentlige efterlysninger alt efter formålet med efterlysningen og dermed den krænkelse, som efterlysningen - og de deri indeholdte oplysninger - indebærer for den efterlyste, jf. ovenfor under pkt. 4.2.2.

4.2.3.1. Efterlysning med oplysning om identitet.

Skal efterlysningen bruges til at finde frem til en person, som er mistænkt eller sigtet i en sag, og dermed allerede identificeret, må betingelserne for at foretage offentlig efterlysning efter udvalgets opfattelse - og i overensstemmelse med gældende praksis - være restriktive. Der må derfor for det første opstilles et kvalificeret mistankekrav, således at risikoen for, at en uskyldig udråbes som den formodede gerningsmand, begrænses mest muligt. Der må således være en høj grad af sikkerhed for, at den efterlyste er gerningsmanden. Udvalget finder på den

baggrund, at mistankekravet kan udformes således, at der skal foreligge en særlig bestyrket mistanke om, at den pågældende har begået den påsigtede forbrydelse.

Der må for det andet opstilles et kvalificeret kriminalitetskrav, idet kun de mere grove forbrydelser bør kunne give politiet anledning til offentlig efterlysning. Kriminalitetskravet foreslås derfor fastsat således, at den påsigtede forbrydelse skal angå en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og som efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover.

På grund af indgrebets alvorlige karakter bør offentlig efterlysning kun anvendes, hvor dette i det konkrete tilfælde er særligt indiceret, herunder fordi andre og mindre indgribende foranstaltninger for at finde den pågældende har vist sig (eller må antages) at være forgæves. Udvalget foreslår derfor som indikationskrav, at offentlig efterlysning må antages at være af afgørende betydning for efterforskningens gennemførelse eller for at forebygge yderligere lovovertrædelser af tilsvarende grovhed.

En bestemmelse om offentlig efterlysning af en person, hvis identitet er politiet bekendt, er indsat som lovudkastets § 754 h.

4.2.3.2. Offentliggørelse af oplysninger, der er egnede til at fastlægge identiteten.

Skal efterlysningen bruges som led i efterforskningen til at finde frem til en ikke identificeret gerningsmand, har politiet andre behov. Politiet har i disse tilfælde brug for at kunne offentliggøre andre oplysninger vedrørende den pågældende, f.eks. oplysninger om vedkommendes udseende, alder eller andre særlige karakteristika m.v., således at offentligheden evt. kan identificere den pågældende for politiet. I nogle tilfælde vil politiet endvidere lade udfærdige et såkaldt "fantombillede" på grundlag af vidners signalement m.v.

Selv om politiet er bekendt med gerningsmandens identitet, vil politiet i nogle tilfælde vælge ikke at efterlyse den pågældende med navn eller lignende, men i stedet offentliggøre oplysninger vedrørende udseende, alder eller lignende for på denne måde at fremkalde yderligere vidner med henblik på at styrke efterforskningsmaterialet.

I begge tilfælde vil der blive tale om at offentliggøre signalement eller andre oplysninger, der er egnede til at fastlægge identiteten af en formodet gerningsmand.

Da offentliggørelsen af sådanne oplysninger ikke på samme måde som oplysninger om navn, stilling og bopæl entydigt vil kunne identificere den pågældende, har udvalget fundet, at mistankekravet kan sættes noget lavere end ved efterlysning af en bestemt person som formodet gerningsmand. Efter udvalgets forslag kræves det derfor alene, at den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale.

Indikationskravet foreslås fastsat således, at efterlysningen skal være af væsentlig betydning for efterforskningen, herunder for fastlæggelsen af den pågældendes identitet, eller for at forebygge yderligere lovovertrædelser.

En bestemmelse om offentliggørelsen af oplysninger, der er egnede til at identificere en formodet gerningsmand, er medtaget i lovudkastets § 754 g.

I de almindelige tilfælde, hvor der alene sker offentliggørelse af signalement eller lignende oplysninger, vil antallet af personer, der kan genkende og positivt identificere den pågældende alene ud fra signalementet, formentlig være ganske begrænset, og kränkelsen ved efterlysningen er dermed også tilsvarende ringe. Der er derfor ikke fundet behov for at fastsætte et kriminalitetskrav for anvendelsen af sådanne efterlysninger som led i efterforskningen

ud over det helt selvfølgelige, at der skal være tale om en lovovertrædelse, der forfølges af det offentlige. Udvalget har herved lagt vægt på, at sådanne efterlysninger i praksis finder en vis anvendelse også i helt banale straffesager, bl.a. med henblik på også at udfinde vidner som kan have set noget af betydning for politiets efterforskning.

4.2.3.3. Offentliggørelse af fotografi af en ikke identificeret gerningsmand.

Udvalget har overvejet, i hvilket omfang politiet bør have mulighed for at lade et fotografi af gerningsmanden offentliggøre. Ved offentliggørelse af et fotografi og ikke kun et signalement må kredsen af personer, der kan genkende og positivt identificere den pågældende, antages at være noget videre, og kränkelsen dermed tilsvarende større.

På denne baggrund foreslår udvalget et skærpet kriminalitets- og mistankekrav for anvendelsen af fotografier som led i efterforskningen, således at der skal være begrundet mistanke om, at den pågældende har begået en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, jf. den foreslåede § 754 g, stk. 2.

Udvalget har overvejet, om fotografier optaget i gerningsøjeblikket altid bør kunne offentliggøres af politiet. Man kan f.eks. forestille sig, at der ved videoovervågning i en forretning er sket optagelse af en røver i gerningsøjeblikket. I en sådan situation er der ikke nogen tvivl om, at fotografiet viser en person, der begår en lovovertrædelse, og det kunne derfor være nærliggende i alle tilfælde at tillade offentliggørelse af fotografiet.- Fotografiet af den formodede gerningsmand kan imidlertid også være optaget på anden måde. Der kan f.eks. være tale om en amatørfotograf, der tilfældigt er kommet til at tage et: fotografi af den formodede gerningsmand, da denne kommer ud fra forretningen, hvor et røveri har fundet sted. I sådanne tilfælde, hvor billedet ikke viser selve den kri-

minelle handling, er der ikke den samme sikkerhed for, at den afbillede person er gerningsmanden. Der kan derfor være større betænkelighed ved at tillade offentliggørelse af sådanne fotografier. Yderligere kan man forestille sig tilfælde, hvor det er tvivlsomt, om fotografiet viser en kriminel handling. Der kan f.eks. være tale om billeder fra en videoovervågning i en forretning, hvor man ser en person lægge en vare i lommen og ikke i indkøbsvognen, men hvor man ikke ser, om denne person forlader forretningen uden at betale for varen.

Da offentliggørelse af fotografier som nævnt ofte vil kunne føre til, at en bredere kreds af personer vil kunne genkende og identificere den pågældende, og henset til den usikkerhed, der i nogle tilfælde kan være forbundet med, om fotografiet rent faktisk viser gerningsmanden til en forbrydelse, har udvalget valgt ikke at foreslå en særregel om offentliggørelse af fotografier optaget i gerningsøjeblikket. Om en sådan offentliggørelse kan ske, må således afgøres efter den foreslåede bestemmelse i § 754 g, stk. 2.

4.2.4. Kompetence og periculum in mora.

Offentlige efterlysninger er efter gældende ret et ulovreguleret efterforskningsmiddel. Det er således politiet, der træffer afgørelse om foretagelse af efterlysninger.

Udvalget foreslår, at kompetencen til at træffe afgørelse om offentliggørelse af signalement eller lignende vedrørende en formodet gerningsmand, hvis identitet ikke er politiet bekendt, jf. lovudkastets § 754 g, fortsat skal tilkomme politiet. Udvalget har herved lagt vægt på, at der som oftest vil være tale om et indgreb af mindre alvorlig karakter, idet den personkreds, der vil kunne genkende den mistænkte, må formodes at være lille.

Ved efterlysning af en mistænkt eller sigtet ved angivelse af navn eller lignende, jf. lovudkastets § 754 h foreslår

udvalgets flertal. at kompetencen til at træffe afgørelse om efterlysning også i disse tilfælde skal tilkomme politiet. Flertallet finder, at politiet har de bedste forudsætninger for at udøve skønnet over, om offentlig efterlysning er et nødvendigt og hensigtsmæssigt efterforskningskridt. Flertallet er enig med mindretallet i, at offentlig efterlysning er et indgreb af alvorlig karakter. Dette fremgår da også af den måde, hvorpå politiet hidtil har administreret kompetencen, idet offentlige efterlysninger i praksis anvendes forholdsvis sjældent. Det bemærkes herved, at offentlige efterlysninger har en tendens til at miste deres værdi som efterforskningsmiddel, såfremt de anvendes for ofte og for liberalt. Det er derfor også i politiets interesse, at offentlige efterlysninger kun anvendes, hvis det er påkrævet. Hvis politiet finder, at offentlig efterlysning er påkrævet, må det formodes, at retten kun yderst sjældent vil finde anledning til at tilsidesætte dette skøn. En regel om, at retten skal godkende enhver offentlig efterlysning, forekommer på denne baggrund ikke nødvendig, idet den fornødne retlige kontrol er indeholdt i bestemmelsen i retsplejelovens § 746, hvorefter spørgsmål om lovligheden også af en offentlig efterlysning vil kunne indbringes særskilt for retten.

Et mindretal i udvalget (Eva Smith, Merethe Stagetorn og Ove Hansen) foreslår, at kompetencen til at træffe afgørelse om offentlig efterlysning henlægges til retten.- Mindretallet finder, at offentlig efterlysning er et så indgribende efterforskningskridt, at det kun bør kunne iværksættes under domstolskontrol. En sådan regel vil understrege indgrebets alvorlige karakter, og vil alene i kraft af sin eksistens øve indflydelse på anvendelsen af indgrebet. Den efterfølgende retlige kontrol, der fremhæves af flertallet, vil eventuelt kunne tillægge den forurettede erstatning, men dette vil næppe altid kunne kompensere for skadevirkningen. Mindretallet fremhæver i den forbindelse, at betænkelighederne ved at indføre en regel om domstolskontrol mindskes, hvis der samtidig gennemføres en regel om, at politiet kan træffe beslutning om at fore-

tage offentlig efterlysning, såfremt indgrebets øjemed ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes (periculum in mora). Mindretallet foreslår derfor samtidig en regel herom.

Efter mindretallets opfattelse kan der således opstå situationer, hvor politiet kan have behov for at foretage offentlig efterlysning uden at skulle afvente retskendelse. Det drejer sig navnlig om de situationer, hvor den formodede gerningsmand skønnes at være så farlig, at han straks bør anholdes for at afværge yderligere lovovertrædelser af tilsvarende grovhed som de, den pågældende allerede er mistænkt for, f.eks. voldtægt eller drab. I sådanne tilfælde bør politiet kunne foretage indgrebet med efterfølgende forelæggelse af sagen for retten. Mindretallet foreslår, at der med hensyn til betingelserne og fremgangsmåden i øvrigt ved iværksættelse af periculum in mora-indgreb tages udgangspunkt i reglerne om indgreb i meddelelshemmeligheden, jf. § 783, stk. 3.

4.3. Interne efterlysninger.

4.3.1. Gældende ret.

Politiets anvendelse af interne efterlysninger er ikke selvstændigt reguleret i lovgivningen.

Formen for interne efterlysninger varierer, alt efter om der er tale om efterlysning af bortgåede eller savnede personer, strafafsonere eller mistænkte gerningsmænd.

I forbindelse med anmeldelse af bortgåede eller savnede personer optager politiet en rapport og opdaterer den pågældende som efterlyst i kriminalregisteret. Såfremt personen må antages at være til fare for sig selv eller andre, eller hvis det må antages, at der kan være tilstødt personen en forbrydelse, rundsendes efterlysningen pr. telefax. Hvis den bortgåede eller savnede person ikke er fundet inden for en periode af 14 dage, eller hvis det

formodes, at personen kan være afgået ved døden, underrettes Rigspolitichefens Eftersøgningstjeneste, der fører et nationalt register over bortgåede eller savnede personer. Eftersøgningen kan evt. overtages af Rigspolitichefens Eftersøgningstjeneste, hvis det skønnes mere hensigtsmæssigt.

Strafafsøgere, der udebliver efter orlov eller undviger fra afsoning, efterlyses af fængslet eller arresthuset til den politikreds, hvor institutionen er beliggende. Politiet optager rapport, og den pågældende opdateres i det centrale kriminalregister som eftersøgt. Efterlysningen sendes pr. telefax til samtlige politikredse.

Mistænkte gerningsmænd opdateres på samme måde som undvegne strafafsøgere, hvis deres identitet er kendt. Uidentificerede gerningsmænd efterlyses ved rundsendelse af tilgængelige oplysninger, f.eks. om signalement, foto, beskrivelse af modus operandi til relevante tjenestesteder.

4.3.2. Behov for regulering?

Udvalget har overvejet, om der også bør ske regulering af politiets interne efterlysninger, dvs. efterlysninger via politiets interne meddelelsesorganer.

Ved interne efterlysninger realiseres der efter omstændighederne også en overtrædelse af straffelovens § 267, og den interne efterlysning må derfor i visse tilfælde også anses for et straffeprocessuelt tvangsindgreb, jf. herved Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, s. 55, men den interne efterlysning er naturligvis et indgreb af langt ringere intensitet end den offentlige efterlysning, jf. herved tillige forholdet mellem stk. 1 og stk. 3 i § 267.

En efterlysning, der rundsendes fra én politikreds til alle eller enkelte af landets øvrige politikredse, indebærer en videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent

private forhold til anden forvaltningsmyndighed, jf. forvaltningslovens § 28, idet den enkelte politikreds må anses for en selvstændig myndighed i forvaltningslovens forstand.

Videregivelse vil derfor kun kunne ske, såfremt en eller flere af betingelserne i § 28, stk. 2, er opfyldt. Da efterlysninger, herunder interne efterlysninger, normalt kun anvendes ved kriminalitet af en vis grovhed, vil videregivelse normalt kunne ske efter reglen i § 28, stk. 2, nr. 3 - den såkaldte værdispringsregel - hvorefter videregivelse bl.a kan ske til varetagelse af offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse. Det må således antages, at hensynet til gerningsmandens interesse i at undgå den krænkelse, der ligger i den interne efterlysning, må vige for hensynet til samfundets interesse i at forfølge (grove) forbrydelser.

Da politiets interne videregivelse af oplysninger således allerede er reguleret efter forvaltningsloven, har udvalget ikke fundet grundlag for i retsplejeloven at fastsætte særlige regler om politiets interne efterlysninger.

Kapitel 5

Observation

5.1. Indledning.

Et vigtigt led i politiets efterforskning er iagttagelse af personer. Iagttagelse kan ske med det blotte øje eller ved brug af optiske instrumenter. En iagttagelse kan fastholdes ved fotografering eller ved film/videoptagelse. Politiets iagttagelse af personer betegnes oftest som observation, men kendes også under udtrykkene udspejden, udspionering, skygning eller overvågning, uden at disse begreber er nærmere fastlagt eller beskrevet, hverken i lovgivningen eller i den straffeprocessuelle litteratur.

Inden for strafferettens område blev der ved lov nr. 89 af 29. marts 1972, som led i en revision af reglerne om beskyttelse af privatlivets fred, indført en bestemmelse om visse former for iagttagelse af andre personer. Bestemmelsen findes i straf felovens § 264 a, som fastsætter straf af bøde, hæfte eller fængsel i indtil 6 måneder for den, som uberettiget fotograferer eller ved hjælp af kikkert eller andet apparat uberettiget iagttager personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted.

I det omfang politiet som led i en efterforskning fotograferer eller ved hjælp af en kikkert eller et andet apparat iagttager personer, som befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, opstår spørgsmålet, om der herved isoleret set realiseres en overtrædelse af straffelovens § 264 a, og om indgrebet derfor i overensstemmelse med den definition, som udvalget har fastlagt, jf. ovenfor i kapitel 1, kan karakteriseres som et straffeprocessuelt tvangsindgreb.

Fotograferingen eller iagttagelsen skal som nævnt være

uberettiget. I forarbejderne til § 264 a er det herom anført, at berettigelse kan følge af retshåndhævelsesformål. En fortolkning af udtrykket "uberettiget" kan således pege i retning af, at politiets fotografering eller iagttagelser (observation) af personer på ikke frit tilgængelige områder er holdt helt uden for det strafbare område for § 264 a. Anlægges en sådan fortolkning, vil der ikke være tale om, at politiet ved disse iagttagelser - isoleret set - realiserer en ellers strafbar handling, og i så fald vil sådanne iagttagelser ikke kunne karakteriseres som straffeprocessuelle tvangsindgreb, men alene som (andre) efterforskningsmidler.

På den anden side er det fremhævet i en del straffebestemmelser, at en handling skal være "uberettiget" for at være strafbar. Betydningen af dette forbehold er ikke ganske klar, jf. f.eks. Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle Tvangsindgreb, 1981, s. 26, note 1, og s. 35, note 1. Der kan i almindelighed næppe lægges andet og mere i udtrykket "uberettiget" end en udtrykkelig fremhævelse af det almindeligt gældende forbehold om, at der kan være handlinger, som formelt stemmer overens med gerningsbeskrivelsen, men som dog alligevel falder uden for det strafbares område på grund af deres atypiske karakter (materiel atypicitet). Hvis det på denne baggrund lægges til grund, at politiets anvendelse af iagttagelse som efterforskningsmiddel er omfattet af gerningsbeskrivelsen i § 264 a, må det imidlertid antages, at indgrebet har hjemmel i sædvane.

Som omtalt nedenfor i afsnit 5.2.3. har Folketingets Ombudsmand i en konkret sag vedrørende politiets iagttagelse med kikkert af en person, der befandt sig på et ikke frit tilgængeligt sted, givet udtryk for, at det kan give anledning til tvivl, om der er tale om et straffeprocessuelt tvangsindgreb.

Udvalget finder i lighed med ombudsmanden, at det kan give

anledning til tvivl, om politiets fotografering eller iagttagelse ved hjælp af kikkert eller andet apparat af personer, der befinder sig på ikke frit tilgængelige områder, er straffeprocessuelle tvangsindgreb.

På denne baggrund, og da politiets fotografering eller, iagttagelse med apparat af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, har karakter af et indgreb i privatlivets fred, finder udvalget, at retsplejeloven bør indeholde nærmere regler om anvendelsen af dette efterforskningsmiddel. Der henvises herved til bemærkningerne neden for i afsnit 5.2.3. om behovet for en regulering.

Beskyttelsen efter straffelovens § 264 a vedrører alene personer, der befinder sig på områder, der ikke er frit tilgængelige for andre. Denne begrænsning er i overensstemmelse med Straffelovrådets anbefaling i bet. nr. 601/1971 om privatlivets fred, som dannede grundlag for straffelovsændringen i 1972. Bestemmelsen bygger på det synspunkt, at befolkningen skal beskyttes over for former for udspionering, som man ikke er indstillet på at tage sig i agt for, jf. bet. s. 52. På baggrund af det optiske udstyrs udbredte anvendelse til helt legitime formål har Straffelovrådet fundet det nødvendigt at begrænse beskyttelsen til lokaliteter, der ikke er frit tilgængelige. Folk, der færdes på steder, hvor også andre frit kan komme, må derfor være indstillet på, at der kan være personer med kikkert eller fotoudstyr på samme sted, og folks adfærd er naturligt indrettet herefter.

Straffelovens § 264 a er endvidere begrænset til at omfatte iagttagelse ved hjælp af kikkert eller andet apparat. Iagttagelse med det blotte øje af en person, som befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, er således ikke strafbart efter straffelovens § 264 a. Baggrunden for denne afgrænsning er lignende synspunkter som de, der ligger bag begrænsningen til ikke frit tilgængelige steder. Selv om man befinder sig på et ikke frit tilgængeligt

sted, må man indrette sin adfærd efter, at nogen kan "se ind", hvis dette er umiddelbart muligt.

Det følger modsætningsvis af straffelovens § 264 a, at fotografering eller iagttagelse ved hjælp af kikkert eller andet apparat af personer, der befinder sig på et frit tilgængeligt sted, som udgangspunkt er straffrit. Lovligheden af sådan fotografering eller iagttagelse er dog i et vist omfang reguleret ved lov nr. 278 af 9. juni 1982 om TV-overvågning. Loven forbyder - med en række undtagelser - TV-overvågning af gade, vej, plads eller lignende områder, som benyttes til almindelig færdsel. Loven regulerer imidlertid alene privates TV-overvågning.

Ved politiets fotografering eller iagttagelse af personer, der befinder sig på et frit tilgængeligt sted, realiseres der således ikke et i øvrigt strafbart gerningsindhold, og denne form for iagttagelse er derfor utvivlsomt ikke omfattet af definitionen på et straffeprocessuelt tvangsindgreb, jf. kapitel 1, afsnit 1.3. Det samme gælder iagttagelse uden brug af optiske instrumenter af personer, der befinder sig på ikke frit tilgængelige steder.

Udvalget er opmærksom på, at fastlæggelse af begrebet "ikke frit tilgængeligt sted" kan volde nogen tvivl. Da problemstillingen imidlertid er beskrevet i den strafferetlige litteratur, jf. Waaben, Speciel Del, 1989, s. 196-197, og Kommenteret Straffelov, Speciel Del, 1994, s. 309, og endvidere nu tildels afklaret gennem praksis, finder udvalget det ikke nødvendigt at behandle spørgsmålet nærmere i denne sammenhæng, ligesom udvalget ikke finder, at dette afgrænsningsproblem er af en sådan karakter, at det hindrer den valgte systematik for den følgende beskrivelse.

Politiets iagttagelse af personer kan således efter forholdsvis klare kriterier opdeles i to grupper af efterforskningsmidler. Dels kvalificerede indgreb, der om-

fatter observation med optisk udstyr af personer, der befinder sig på ikke frit tilgængelige steder, dels ikke kvalificerede indgreb, som omfatter observation af personer på frit tilgængelige steder eller uden anvendelse af apparat. Udvalget finder det mest hensigtsmæssigt i det følgende at behandle de to grupper hver for sig.

5.2. Observation med optisk udstyr af personer, der befinder sig på ikke frit tilgængelige steder (kvalificerede indgreb).

5.2.1. Gældende ret.

Der findes ikke i retsplejeloven eller i lovgivningen i øvrigt nærmere bestemmelser om politiets adgang til at foretage observation af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, ved hjælp af et apparat. Der er heller ikke i administrative forskrifter fastsat regler herom, ligesom der ikke i praksis ses at foreligge afgørelser, som kan belyse, i hvilke sager og under hvilke omstændigheder observation må anvendes i efterforskningen.

I retsplejelovens kapitel 75 a om besigtigelse findes i § 822, stk. 1, 1. pkt., en bestemmelse, hvorefter politiet har at foretage besigtigelser i alle tilfælde, hvor dets pligter med hensyn til efterforskningen medfører det. Denne bestemmelse giver politiet adgang til en ydre iagttagelse af et vist objekt, som f.eks. kan være en person, men bestemmelsen antages ikke at give hjemmel til skjult eller hemmelig iagttagelse. Strafferetsplejeudvalget har i øvrigt i betænkning nr. 1159/89 om ransagning stillet forslag om, at retsplejelovens kapitel 75 a, herunder § 822, i det hele ophæves.

Det har tidligere været overvejet at fastsætte regler i retsplejeloven om observation. I forbindelse med reformen i 1971 af straffelovens regler om beskyttelse af privatlivets fred og nogle hertil knyttede ændringer af rets-

plejeloven blev det overvejet at lade retsplejelovens (dåværende) § 750 c om aflytning omfatte også iagttagelser svarende til straffelovens § 264 a. Om disse overvejelser hedder det i bemærkningerne til lovforslaget, jf. Folke-tingstidende 1971-72, Tillæg A, sp. 562:

"Det har været overvejet at udvide forslaget til § 750 c (aflytning) til også at omfatte politiets og f.eks. toldmyndighedernes adgang til uden tilladelse at fotografere personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, samt på de nævnte myndigheders adgang til ved hjælp af kikkert eller andet apparat at iagttage sådanne personer, jf. forslaget til borgerlig straffelovs § 264 a. Justitsministeriet har imidlertid ikke fundet at kunne gå ind for en sådan udvidelse, da den ville afskære politiet og toldmyndighederne fra at efterforske og sikre sig bevis i sager, der ikke er omfattet af opregningen i § 750 a, hvis de mistænkte befinder sig på et lukket område, herunder et skib. En sådan begrænsning af efterforskningsmulighederne må f.eks. i sager om smugleri og sortbørshandel anses for urimelig, hvis man afvejer den i forhold til beskyttelsesinteressen, og Justitsministeriet finder derfor ikke grundlag for at søge disse forhold nærmere reguleret ved lov. "

På denne baggrund kan en analogi fra retsplejelovens bestemmelser om indgreb i meddelelseshemmeligheden ikke uden videre anvendes som grundlag for en beskrivelse af de gældende regler om observation..

Hertil kommer, at politiets adgang til at aflytte andre samtaler end telefonsamtaler ikke er begrænset til samtaler, der føres på ikke frit tilgængelige steder. Retsplejelovens bestemmelser følger her straffelovens § 263, stk. 1, nr. 3 om aflytning, som - i modsætning til straffelovens § 264 a om observation - ikke stiller krav til stedet, dvs. hemmelig aflytning af samtaler, som finder sted på frit tilgængelige steder, er også strafbart. Baggrunden for denne forskel mellem straffebestemmelserne er omtalt ovenfor i afsnit 5.1., hvor det er nævnt, at kriminaliseringen af observation ved hjælp af optiske instrumenter er begrænset til ikke frit tilgængelige steder, fordi kikkerter og fotoudstyr er almindelig udbredt til

helt legitime formål, hvilket befolkningen - og lovgivningen - må indrette sig efter.

Aflytning af samtaler uden anvendelse af apparat, f.eks. samtaler der på offentligt sted kan høres af de omkringstående, falder uden for straffelovens § 263, stk. 1, nr. 3. Båndoptagelse af sådanne samtaler til støtte for den lyttendes hukommelse falder formentlig også uden for straffelovens regel, jf. betænkning nr. 1023/1984, s. 60. På samme måde falder en iagttagelse, der foretages uden anvendelse af apparat, altid uden for straffelovens § 264 a, hvorimod en "fastholdelse" af iagttagelsen ved hjælp af et apparat vil bringe forholdet ind under straffelovens § 264 a, såfremt den iagttagede befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted.

I praksis foretages observation som led i efterforskning efter politiets frie skøn, der dog er undergivet de generelle begrænsninger, som udspringer af proportionalitetsgrundsætningen. Gammeltoft-Hansen antager i "Straffe-processuelle Tvangsindgreb", s. 323, at en form for indikationskrav efterleves i praksis, således at indgrebet kun foretages, hvor det må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen. Det må endvidere antages, at observation i princippet kun finder sted over for mistænkte (sigtede). Men ligesom ved indgreb i meddelel-seshemmeligheden vil ikke mistænkte personer ofte blive involveret gennem deres samvær med mistænkte (sigtede).

5.2.2. Norske og svenske regler.

Der er i Norge ingen særlig regulering af politiets adgang til ved hjælp af kikkert, fotografiapparat eller lignende udstyr at iagttage personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted.

Ved lov nr. 48 af 9. juni 1978 om personregistre m.m. er der imidlertid fastsat bestemmelser om fjernsynsovervåg-

ning og billedoptagelse i forbindelse med sådan overvågning. Fjernsynsovervågning, hvorved forstås vedvarende eller regelmæssigt gentaget personovervågning ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende fjernsynskamera, fotografiapparat eller lignende apparat, er kun tilladt, hvis det er sagligt begrundet ud fra hensynet til virksomheden i det organ eller foretagende, som foretager overvågningen. Selvom overvågningen sker på et sted, hvor kun en begrænset kreds af personer færdes, er overvågning kun tilladt, såfremt der ud fra hensynet til virksomheden er et særligt behov for overvågningen.

Bestemmelserne i lov om personregistre suppleres af en regel i straffelovens § 390 b. Efter bestemmelsen straffes med bøde den, som foretager fjernsynsovervågning på offentligt sted eller af arbejdssted, uden at der ved skiltning eller på anden måde tydeligt er gjort opmærksom på, at stedet bliver overvåget. Pligten til at foretage skiltning gælder i princippet også for politiet. Efter straffeprocelseslovens § 202 a kan politiet imidlertid iværksætte skjult fjernsynsovervågning på offentligt sted som nævnt i straffelovens § 390 b, når der er begrundet mistanke om en strafbar handling, som efter loven kan medføre højere straf end fængsel i 6 måneder, såfremt overvågningen er af væsentlig betydning for efterforskningen. Beslutning om fjernsynsovervågning træffes af retten. Tilladelse gives for et bestemt tidsrum, der ikke må være længere end strengt nødvendigt og højst 4 uger.

Heller ikke i Sverige er der nogen særskilt regulering af politiets adgang til ved hjælp af kikkert, fotografiapparat eller lignende udstyr at iagttage personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted.

I 1977 blev der imidlertid fastsat regler om TV-overvågning (lov 1977:20). Loven forbød bl.a. anvendelse af fjernstyret overvågningskamera og regulerede pligten til at indhente tilladelse til TV-overvågning af gader, torve

og andre områder, der er åbne for almenheden.

I 1990 blev lov 1977:20 om TV-overvågning afløst af lov 1990:484 om overvågningskameraer m.m. 1990-loven indebar ingen gennemgribende ændringer af reguleringen fra 1977. Det er således den alt overvejende hovedregel, at der er pligt til at indhente tilladelse til TV-overvågning af gader, torve og andre områder, der er åbne for almenheden. Loven bestemmer endvidere, at der ved tydelig skiltning eller på anden måde skal gives oplysning om, at et bestemt område bliver overvåget. Ved 1990-loven er der dog gennemført visse undtagelser fra kravet om indhentelse af tilladelse og skiltning, bl.a. i forbindelse med overvågning af forsvarrets anlæg og ved automatisk hastighedsovervågning.

Politiets anvendelse af overvågningskamera er omfattet af lov om overvågningskameraer og kræver derfor tilladelse. Dette betyder, at oplysningspligten gælder også for politiets virksomhed. Politiets anvendelse af kamera ved automatisk hastighedskontrol er i medfør af en særlig bestemmelse i loven undtaget både fra kravet om tilladelse og fra oplysningspligten. Bortset fra denne undtagelse savner politiet i princippet mulighed for at anvende skjult overvågning med fjernstyret kamera. Regeringsrätten har dog i fire domme den 14. april 1994 udtalt, at der forelå sådanne særlige grunde, at politiet var undtaget fra oplysningspligten (Regeringsrättens domme 1994-04-14 i sag nr. 5379, 5380, 5381 og 5382-1992).

Den svenske regering har den 16. februar 1995 besluttet, at; reglerne i lov 1990:484 om overvågningskameraer m.m. skal gennemgås og overvejes på ny. Spørgsmålet om politiets anvendelse af overvågningskameraer skal særligt overvejes. Det er i den forbindelse udgangspunktet, at politiets mulighed for at anvende skjulte fjernstyrede overvågningskameraer skal udvides.

5.2.3. Behov for regulering?

Spørgsmålet om, hvorvidt - og i givet fald i hvilket omfang - "politiet i dag som led i efterforskningen af konkrete sager observerer personer, som befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, ved hjælp, af fotografiapparat, kikkert eller andet apparat, lader sig ikke umiddelbart besvare. Der findes ingen statistiske - eller andre officielle - oplysninger herom, ligesom der ikke ses at **være** offentliggjort praksis, der nærmere kan belyse anvendelsen af sådan observation som efterforskningsmiddel.

Københavns politi har over for udvalget redegjort for nogle konkrete tilfælde af observation. Af redegørelsen fremgår, at observation af mistænkte i praksis anvendes i et vist omfang, navnlig i sager om overtrædelse af lov om euforiserende stoffer og straffelovens § 191.

Folketingets Ombudsmand har henledt udvalgets opmærksomhed på en konkret sag, hvor der blev indgivet klage over politiets anvendelse af en kikkert i efterforskningsøjemed (til overvågning af en mistænks bopæl). Rigsadvokaten afviste klagen bl.a. under henvisning til, at hvad der skal forstås ved "uberettiget" i straffelovens § 264 a's forstand, må afgøres bl.a. på baggrund af den foreliggende **sædvane på** området, som Folketinget som nævnt ovenfor havde lejlighed til at tage stilling til i forbindelse med forslaget til retsplejelovens. § 750 c. Justitsministeriet tiltrådte Rigsadvokatens afgørelse.

Ombudsmanden udtalte i anledning af sagen, at det kan give anledning til tvivl, om der er tale om et straffeprocessuelt tvangsindgreb, og at han, da Strafferetsplejeudvalget for tiden behandler forskellige spørgsmål i forbindelse med en revision af retsplejelovens bestemmelser om tvangsindgreb, ikke fandt at burde tage stilling til det rejste spørgsmål. Ombudsmanden bemærkede samtidig, at han fandt det rigtigst, at lovgivningsmagten får lejlighed til

at tage stilling til det retlige grundlag for politiets adgang til at foretage iagttagelse af mistænkte personer i efterforskningsøjemed ved hjælp af kikkert eller andet optisk udstyr.

Den tekniske udvikling har muliggjort, at politiet kan iværksætte videoovervågning af et rum på samme skjulte måde, som der i dag kan iværksættes rumaflytning, jf. retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 2, ligesom det er muligt ved hjælp af samme skjulte apparat at iværksætte såvel rumaflytning som videoovervågning. Denne tekniske udvikling må forventes at øge politiets tilskyndelse til at anvende disse efterforskningsmidler.

Det må som nævnt antages, at politiet efter gældende ret er berettiget til som led i en efterforskning ved hjælp af et apparat at iagttage personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted. Det kan anføres, at politiets anvendelse af et sådant indgreb i privatlivets fred, i hvert fald i sin kvalificerede form, kun bør kunne finde sted under bestemte, i loven opregnede betingelser.

Selv om det i dag må antages at forekomme forholdsvis sjældent, at politiet iværksætter sådanne indgreb, er der grund til at tro, at ønsket om anvendelse af forskellige former for observation fremover - med den teknologiske udvikling - vil blive mere almindeligt udbredt. På den baggrund kan der være anledning til nu at fastsætte nærmere regler for sådanne indgreb, også selvom udvalget er opmærksom på, at almindelige ressourceafvejninger i sig selv som regel vil sætte en grænse for politiets anvendelse af disse indgreb.

5.2.4. Vurdering af beskyttelsesinteressen.

Observation af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, ved hjælp af et apparat, er efter udvalgets opfattelse et så væsentligt indgreb i retten til

personlig fred, at der som udgangspunkt bør sættes snævre grænser for politiets adgang til at foretage dette indgreb. Retten til et privatliv og til på et ikke frit tilgængeligt område frit at kunne gøre, hvad man vil, uden at blive iagttaget af uvedkommende, herunder offentlige myndigheder, må anses for en fundamental rettighed for den enkelte.

Heroverfor står imidlertid, at politiet i en række situationer kan have behov for anvende observation som efterforskningsmiddel i forbindelse med visse former for grovere eller mere professionel kriminalitet. Det drejer sig først og fremmest om narkotikakriminalitet, men også i forbindelse med sager om f.eks. hælerivirksomhed og hasardspil anvendes observation i praksis som efterforskningsmiddel.

Om den nærmere afvejning af disse modsatrettede hensyn henvises til den tilsvarende diskussion for så vidt angår aflytning i bet. nr. 1023/1984, s. 54, hvor det er anført, at opgaven ved udformning af reglerne om aflytning består i på den ene side at udforme disse på en sådan måde, at politiets mulighed for at opklare og bekæmpe alvorlig kriminalitet ikke beskæres urimeligt, men på den anden side at stille sådanne begrænsninger op for anvendelsen af indgrebene, at de hastigt voksende tekniske muligheder ikke fører til en overhåndtagende offentlig aflytning af borgerne. Udvalget kan tiltræde disse synspunkter som gældende også for en regulering af observation som strafprocessuelt tvangsindgreb. Der må således ske en afvejning af på den ene side hensynet til at muliggøre en fortsat effektiv efterforskning i disse sager, og på den anden side hensynet til, at politiets anvendelse af observation ikke får karakter af en systematisk eller utilladeligt indgribende overvågning af borgerne.

Som det er tilfældet med indgreb i meddelelshemmeligheden, jf. bet. 1023/1984, s. 52, finder udvalget også for

så vidt angår observation, at den omstændighed, at indgrebet som hovedregel foregår skjult for den, der rammes, øger behovet for at sætte snævre grænser for dets anvendelse. Både med hensyn til beskyttelsesinteressen og udførelsesmåden minder observation i det hele taget på mange punkter om indgreb i meddelelshemmeligheden, navnlig den såkaldte "anden aflytning" jf. retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 2. For så vidt angår de mere generelle betragtninger om beskyttelsesinteressen i forhold til indgrebets betydning i efterforskningen henvises derfor til betænkning nr. 1023/1984, s. 51-54..

5.2.5. Betingelserne for iværksættelse af observation med optisk udstyr på ikke frit tilgængeligt sted.

5.2.5.1. Opdeling af de kvalificerede indgreb.

Begrebet observation på ikke frit tilgængeligt sted med optisk udstyr omfatter en bred skala af forskellige kvalificerede indgreb, der ikke alle føles lige krænkende. Observation vil således efter definitionen omfatte såvel åbenlys observation med kikkert af en person, der befinder sig i en privat have, som den observation, der finder sted ved hemmelig opsætning af videoudstyr i en privat bolig. Beskyttelshensynet er ikke det samme i de to situationer. Det kan anføres, at den, der befinder sig i en have, må indrette sig på, at andre evt. kan kigge ind og se, hvad han eller hun foretager sig, hvorimod det samme ikke gælder for den, der befinder sig inde i en privat bolig uden for øjesyn, og som derfor ikke regner med at blive set af andre.

Det er på den baggrund udvalgets omfattelse, at ikke alle former for observation med apparat af personer, der befinder sig på ikke frit tilgængeligt sted, bør anses for lige kvalificerede. Efter udvalgets opfattelse er det derfor nødvendigt at differentiere de betingelser, der skal gælde for iværksættelse af observation i forskellige situatio-

ner. En sådan differentiering er tillige foreslået af Gammeltoft-Hansen, se Straffeprocessuelle tvangsindgreb, 1981, s. 86, note 2. En opdeling af indgreb i forskellige kategorier er også sket ved udformningen af reglerne om legemsindgreb, jf. retsplejelovens § 792, stk. 1, og er yderligere foreslået ved udformningen af nye ransagningsregler, jf. bet. nr. 1159/1989, s. 50-52, hvor der opstilles forskellige betingelser for ransagning, alt efter om indgrebet retter sig mod boliger og andre husrum eller mod lokaliteter uden for husrum.

Udvalget har overvejet at foretage en afgrænsning af de forskellige indgreb alt efter, om det i det enkelte tilfælde er påregneligt for den pågældende person, at han eller hun bliver iagttaget af andre, men har fundet, at dette retsteknisk ville være en ikke særlig klar afgrænsning, som det vil være vanskeligt at arbejde med i praksis.

Udvalget foreslår derfor, at der lovteknisk tages udgangspunkt i mere generelle betragtninger med særlig vægt på følgende momenter: 1) karakteren af den lokalitet, der konkret er tale om at observere, 2) placeringen af det apparat, der skal anvendes i det konkrete tilfælde, og 3) karakteren af det apparat, der bliver tale om at anvende. Herved vil det efter udvalgets opfattelse være muligt at udskille de tilfælde, hvor der er tale om mere kvalificerede og særlig kvalificerede indgreb, og hvor der derfor bør opstilles strengere betingelser for at tillade observation.

Det må for det første tillægges betydning, hvilken lokalitet der er tale om at udspejle. I de tilfælde, hvor politiet ønsker at foretage observation af boliger eller andre husrum, må der anses at foreligge et særlig kvalificeret indgreb i en beskyttelsesværdig interesse. Sådanne indgreb bør derfor som udgangspunkt kun kunne gennemføres under relativt strenge betingelser. Observation af andre ikke frit tilgængelige lokaliteter, som f.eks. haver, bør

derimod som hovedregel kunne iværksættes under mindre strenge betingelser.

Det er imidlertid ikke alle former for observation mod boliger eller andre husrum, der kan anses for lige krænkende. Det kan således anføres, at den, der befinder sig i en privat bolig, men som placerer sig foran et vindue således, at den pågældende er fuldt synlig for naboerne, på samme måde som den, der opholder sig i en have, må indrette sin opførsel på, at han eller hun kan blive set af andre. Det vil på samme måde være generelt påregneligt for den enkelte, at andre i denne situation kan iagttage, hvad den pågældende foretager sig, og denne må derfor indrette sin opførsel herpå. Det samme gælder derimod ikke for den, der befinder sig inde i et husrum, hvor det ikke er muligt for andre at kigge ind, og hvor evt. observation derfor må foregå med optiske apparater, der anvendes eller er opsat i selve husrummet. Det må derfor for det andet tillægges betydning, hvordan iagttagelsen nærmere skal gennemføres. For at indgrebet skal anses for særlig kvalificeret og dermed omfattet af de strengeste betingelser for dets iværksættelse, bør det således yderligere være kendetegnet ved, at der anvendes optiske apparater m.v., som anvendes eller er opsat i selve boligen eller husrummet. Det særlig kvalificerede indgreb vil således typisk være karakteriseret ved, at der foreligger yderligere et indgreb i privatlivets fred, nemlig det indgreb, der består i hemmelig indtrængen i boligen med henblik på at opsætte video- eller tv-udstyr m.v.

Efter udvalgets opfattelse bør de særlig kvalificerede indgreb imidlertid ikke begrænses til at omfatte de ovenfor nævnte situationer. I nogle situationer vil en observation, der foretages ved hjælp af et apparat, der udefra rettes mod boligen, kunne være ligeså indgribende som et indgreb, der er foretaget ved hjælp af et apparat, der er opsat i selve boligen. Det må navnlig tillægges betydning, om indgrebet foregår ved hjælp af et fjernbetjent

eller automatisk virkende apparat. Et fjernbetjent eller automatisk virkende apparat registrerer således enhver form for aktivitet i den periode, hvor apparatet virker, herunder aktiviteter, der er uden forbindelse med det forhold, der efterforskes, hvorved integritetskrænkelsen bliver større. Muligheden for at holde indgrebet hemmeligt er endvidere større, når observationen sker ved hjælp af et fjernbetjent eller automatisk virkende apparat. Sådanne indgreb vil endvidere ofte kunne være forbundet med en husfredskrænkelse, idet det i nogle tilfælde vil være nødvendigt for politiet at skaffe sig adgang til det ikke frit tilgængelige område, f.eks. til haven, for at opsætte det fjernbetjente udstyr.

Det er samme hensyn, der ligger bag ved udformningen af lov om forbud mod privates TV-overvågning m.v., jf. lov nr. 278 af 9. juni 1972. Loven regulerer således kun den personovervågning, der finder sted ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat, hvorimod den personovervågning, der foretages manuelt, er holdt uden for reguleringen.

I de tilfælde, hvor observationen af personer, der befinder sig i en bolig eller andre husrum, foretages ved hjælp af et fjernbetjent eller automatisk virkende apparat, kan indgrebet efter udvalgets opfattelse have en væsentlig og indgribende karakter i forhold til borgeren. Det foreslås derfor, at også denne form for observation skal anses for et særlig kvalificeret indgreb.

På den baggrund vil de indgreb, der i denne sammenhæng ikke benævnes som særlig kvalificerede, og som derfor vil kunne iværksættes under relativt mindre strenge betingelser, herefter omfatte politiets 1) observation af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted uden for en bolig eller andre husrum, samt 2) observation af personer, der befinder sig i en bolig eller andre hus-

rum, men hvor observationen sker ved hjælp af et manuelt betjent apparat, der udefra rettes mod boligen eller husrummet.

Udvalget finder imidlertid, at der bør ske en yderligere opdeling af de kvalificerede indgreb, der ikke benævnes som særlig kvalificerede. Som beskrevet ovenfor må observation ved hjælp af et fjernbetjent eller automatisk virkende apparat i almindelighed betragtes som mere indgribende end andre former for observation. Udvalget finder derfor, at der bør stilles strengere betingelser for sådanne mere kvalificerede former for observation end til de almindelig kvalificerede former for observation.

Med udgangspunkt i udvalgets ovenfor nævnte opdeling af politiets observationer i dels kvalificerede indgreb, der omfatter observation med optisk udstyr af personer, der befinder sig på ikke frit tilgængelige steder, dels ikke kvalificerede indgreb, som omfatter observation af personer på frit tilgængelige steder eller uden anvendelse af apparat, foreslår udvalget derfor, at betingelserne med her. syn til politiets observationer i de kvalificerede tilfælde fastsættes med udgangspunkt i følgende opdeling:

- 1) De kvalificerede indgreb: Observation af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, ved hjælp af et apparat.
- 2) De mere kvalificerede indgreb: Observation af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, såfremt observationen foretages ved hjælp af et fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat.
- 3) De særlig kvalificerede indgreb: Observation af personer, der befinder sig i en bolig eller andre husrum, såfremt observationen foretages ved hjælp af a) apparat, der anvendes i boligen eller husrummet, eller b) fjernbetjent

eller automatisk virkende apparat.

5.2.5.2. Kriminalitets- og indikationskrav.

Et straffeprocessuelt tvangsindgreb, hvis anvendelse efter gældende ret er undergivet meget snævre grænser, er indgreb i meddelelshemmeligheden jf. retsplejelovens § 781. Udvalget finder, at observation i den nævnte særlig kvalificerede form af personer, der befinder sig i en bolig eller andre husrum, ved hjælp af optiske apparater, der anvendes i boligen eller husrummet, eller ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende apparat, er en foranstaltning af lige så intens og indgribende karakter som indgreb i meddelelshemmeligheden. Betingelserne for iværksættelse af sådan observation bør derfor ligge på niveau med betingelserne for indgreb i meddelelshemmeligheden. Dette gælder både med hensyn til spørgsmålet om kriminalitetskrav, hvor der derfor bør fastsættes en betingelse om en strafferamme på 6 år eller derover, eller at lovovertrædelsen skal angå særligt kvalificerede overtrædelser af straffeloven, og med hensyn til indikationskravet, hvor det bør kræves, at indgrebet skal være af afgørende betydning for efterforskningen.

Samtidig foreslås det, at efterforskningen skal vedrøre en lovovertrædelse, som har medført eller som kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier. Denne betingelse svarer til bestemmelsen i retsplejelovens § 781, stk. 4, der blev indsat under Folketingets behandling af spørgsmålet om regulering af indgreb i meddelelshemmeligheden, se Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 2227.

Det foreslås endvidere, at der skal være bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen kan opnås ved indgrebet. Dette indebærer et vist krav om en forbindelse eller tilknytning mellem på den ene side den mistænkte eller forventningen om opnåelse af bevis og på den anden side den

lokalitet, som ønskes udspejdet, se nærmere herom nedenfor under pkt. 5.2.5.3.

I de foran anførte kvalificerede og mere kvalificerede tilfælde af observation kan der efter udvalgets opfattelse ikke stilles samme meget strenge krav til indgrebets iværksættelse. Krænkelsen af privatlivets fred vil i disse situationer typisk ikke være lige så intensiv, og indgrebet bør derfor kunne iværksættes under mindre strenge betingelser.

Udvalget har overvejet, om kriminalitetskravet ved de nævnte kvalificerede indgreb kan udformes således, at der blot skal være mistanke om et strafbart forhold, der er undergivet offentlig påtale. Den kvalificerede form for observation omfatter imidlertid også de tilfælde, hvor der udefra, dvs. fra et sted uden for lokaliteten, sker observation af personer, der befinder sig i en bolig eller andre husrum, ved hjælp af manuelt betjent apparat. Udvalget finder derfor, at der for alle former for kvalificeret observation bør ske en vis kvalificering af kriminalitetskravet. En betingelse om, at forholdet blot skal være undergivet offentlig påtale, ville således indebære, at observation kunne anvendes ved langt de fleste almindeligt forekommende straffelovs- og særlovsovertrædelser. Det foreslås på den baggrund, at den kvalificerede observation af personer kun kan anvendes, såfremt efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre frihedsstraf. Der foreslås endvidere et indikationskrav for indgrebet svarende til gældende ret, således at indgrebet kan foretages, hvis det må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen. Dette indebærer, at sådan observation fortsat i det væsentlige vil kunne anvendes i de situationer, der blev særligt overvejet af Folketinget i forbindelse med reformen i 1972 af straffelovens regler om beskyttelse af privatlivets fred, jf. foran i pkt. 5.2.1.

Ved de mere kvalificerede indgreb foreslår udvalget, at kriminalitetskravet skærpes, således at efterforskningen skal vedrøre en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. I øvrigt foreslås samme betingelser som for de kvalificerede indgreb.

De foreslåede kriminalitetskrav betyder, at kvalificerede former for observation ikke (længere) kan anvendes som efterforskningsmiddel vedrørende lovovertrædelser, der alene kan medføre bødestraf, hvilket bl.a. er tilfældet i en lang række særlovssager.

Det er over for udvalget oplyst, at politiet i praksis anvender observation som efterforskningsmiddel bl.a. i forbindelse med overtrædelser af straffelovens § 204 om utildelt hasardspil samt ved overtrædelser af lov om totalisatorspil. Efter straffelovens § 204, stk. 3, henholdsvis totalisatorlovens § 8, stk. 2, er straffen for den, der deltager i sådant ulovlig spil, alene bøde.

Det må i givet fald overvejes, om der på disse særlige områder er behov for, at politiet kan anvende kvalificerede former for observation som efterforskningsmiddel.

Det forekommer dog ikke sandsynligt, at en kvalificeret observation vil blive iværksat i forbindelse med hasardspil eller lignende alene med det formål at opnå beviser mod de enkelte spilledeltagere. En kvalificeret observation kan derimod nok tænkes iværksat for at få beviser mod den, der foranstalter det ulovlige hasardspil, men for sådanne forhold er der frihedsstraf i strafferammen, jf. straffelovens § 204, stk. 1. Det foreslåede kriminalitetskrav - frihedsstraf i strafferammen - synes således ikke at give anledning til nogen uacceptabel begrænsning af efterforskningen på dette område.

Efter lov om planlægning § 40 må en bolig i et sommerhus-

område bortset fra kortvarige ferieophold m.v. ikke anvendes til overnatning i perioden fra 1. oktober til 31. marts, medmindre boligen blev anvendt til helårsbeboelse, da området blev udlagt til sommerhusområde, og retten til helårsbeboelse ikke senere er bortfaldet. Overtrædelse af bestemmelsen straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, jf. § 64, stk. 1, nr. 2.

Efter sommerhuslovens § 1 må ejere og brugere af fast ejendom ikke uden tilladelse erhvervsmæssigt eller for et længere tidsrum end 1 år udleje eller fremleje hus eller husrum på ejendommen til beboelse, medmindre det lejede skal anvendes til helårsbeboelse. Overtrædelse af bestemmelsen straffes med bøde, jf. § 10 b, stk. 1, nr. 1.

Det foreslåede kriminalitetskrav betyder, at kvalificerede former for observation ikke kan anvendes som efterforskningsmiddel vedrørende overtrædelser af planlægningsloven eller sommerhusloven.

Efter skattekontrollovens § 13 straffes den, der med forsæt til at unddrage det offentlige skat, afgiver urigtige eller vildledende oplysninger til brug ved afgørelse af, om en person er undergivet skattepligt, eller til brug ved afgørelse af skatteansættelse eller skatteberegning, med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år.

Efter kildeskattelovens § 74, stk. 1, nr. 1-2, straffes den, der forsætligt eller ved grov uagtsomhed undlader at opfylde pligt til at foretage indeholdelse af A-skat m.v. eller som undlader at indbetale indeholdte skattebeløb i rette tid, med bøde. Er forholdet begået med forsæt til at unddrage det offentlige skat, eller foreligger der i øvrigt skærpende omstændigheder, kan straffen stige til hæfte eller fængsel indtil 2 år, jf. § 74, stk. 2.

Det foreslåede kriminalitetskrav betyder, at de kvalifice-

rede og mere kvalificerede former for observation kan anvendes som efterforskningsmiddel vedrørende overtrædelser af skattekontrolloven og, for så vidt angår de alvorligere forhold, kildeskatteloven. De særlig kvalificerede former for observation kan ikke anvendes som efterforskningsmiddel i denne type sager.

Det bemærkes, at observation i dag kan gennemføres efter politiets frie skøn med de begrænsninger, der følger af proportionalitetsgrundsætningen. Dette har efter det foreliggende ikke givet anledning til mere generel kritik. Det skal derfor understreges, at også udvalgets forslag vedrørende de såkaldte kvalificerede indgreb indebærer en skærkelse i forhold til den frie adgang til anvendelse af indgrebene efter gældende ret.

5.2.5.3. Mi stankekrav.

Der foreslås ingen nærmere krav til eller beskrivelse af styrken til mistanke mod bestemte personer, idet indgrebet ikke nødvendigvis vil være rettet mod en mistænkt.

Det er tilstrækkeligt, at der er mistanke om, at en forbrydelse er begået eller forsøges begået. Det er således ikke nødvendigvis en mistænks bolig eller lignende, der observeres. Det kan f.eks. være nødvendigt at iagttage lokaliteter på det sted, hvor noget narkotika forventes afleveret. Selv om indgrebet indskrænkes til en mistænks bolig, vil udenforstående kunne blive iagttaget via deres samvær med den mistænkte. I nogle tilfælde vil mistanken være rettet mod en ubestemt kreds af personer med tilknytning til en bestemt lokalitet, f.eks. hvor den kriminelle genstand - et brev eller en pakke - skal afhentes på en privat adresse. I sådanne tilfælde kan man ikke på forhånd vide, hvem der vil være eller komme til stede. Indgrebet kan således komme til at omfatte en række personer, der er uden forbindelse med forbrydelsen. Dette er en nødvendig følge af indgrebets karakter. Der henvises i øvrigt til

bet. nr. 1023/1984, s. 98-99, hvor det samme spørgsmål er behandlet for så vidt angår aflytning.

Som nævnt ovenfor under pkt. 5.2.5.2. foreslås det ved de særlig kvalificerede indgreb, at der skal være bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen kan opnås ved indgrebet.

5.2.6. Kompetence og periculum in mora.

Observation er efter gældende ret et ulovreguleret efterforskningsmiddel. Det er således politiet, der træffer afgørelse om iværksættelse af observation.

Udvalget foreslår, at kompetencen til træffe bestemmelse om observation - som ved indgreb i meddelelshemmeligheden - henlægges til retten for så vidt angår den mere kvalificerede og den særlig kvalificerede form for observation.

Kompetencen til at træffe beslutning for så vidt angår den kvalificerede form for observation bør derimod fortsat ligge hos politiet. Efter karakteren af disse indgreb finder udvalget ikke anledning til at fastsætte regler om underretning. Såfremt den observerede bliver bekendt med observationen, følger det af den almindelige regel i retsplejelovens § 746, at der er mulighed for at indbringe tvistigheder for retten.

Som i andre tilfælde, hvor kompetencen til at træffe bestemmelse om et straffeprocessuelt tvangsindgreb er henlagt til retten, opstår spørgsmålet, om man kan og bør give politiet en foreløbig kompetence til at påbegynde indgrebet i tilfælde, hvor behovet herfor pludselig opstår, og hvor øjemedet vilie forspildes, dersom retskendelse skulle afventes ("periculum in mora").

Efter udvalgets opfattelse kan der opstå situationer, hvor

politiet kan have behov for at foretage også den mere kvalificerede og den særlig kvalificerede observation uden at skulle afvente retskendelse. Politiet har f.eks. modtaget et tip fra en udenlandsk myndighed om, at der på en bestemt adresse vil blive afleveret en sending narkotika inden for de nærmeste timer. I sådanne tilfælde vil der evt. kunne være anledning til omgående at iværksætte observation af den pågældende adresse, og der vil kunne være situationer, hvor der er behov også for observation inde i bolig eller husrum. Tilsvarende situationer kan opstå med hensyn til indgreb i meddelelseshemmeligheden, og i sådanne tilfælde kan politiet foretage indgrebet med efterfølgende forelæggelse af sagen for retten, jf. retsplejelovens § 783, stk. 3. Når det sikres, at spørgsmålet om godkendelse af indgrebet hurtigt forelægges retten til afgørelse, og at denne afgørelse træffes under de samme processuelle garantier som en forudgående forelæggelse for retten, synes der ikke at være nogen afgørende betænkelighed ved at give politiet en tilsvarende foreløbig kompetence til at iværksætte observation, når der foreligger "periculum in mora". Med hensyn til betingelserne for og fremgangsmåden i øvrigt ved iværksættelse af "periculum in mora"-indgreb foreslås det, at der tages udgangspunkt i reglerne om indgreb i meddelelseshemmeligheden.

5.2.7. Underretning om foretagne indgreb.

Efter afslutningen af et indgreb i meddelelseshemmeligheden skal der gives underretning om indgrebet, jf. retsplejelovens § 788. Underretningen gives ved anden aflytning (typisk rumaflytning) til den, der har rådighed over det sted eller det lokale, hvor samtalen er afholdt eller udtalelsen fremsat, jf. § 788, stk. 2, nr. 2. Der er således ikke noget krav om underretning til de enkeltpersoner, der har ført de konkret aflyttede samtaler m.v., men underretningen kan gives til den, der havde rådighed over den aflyttede lokalitet.

Det forekommer naturligt, at underretningen ved rumaflytning m.v. skal gives til den, der havde rådighed over lokaliteten. Denne vil typisk være "hovedpersonen" i eller initiativtageren til den aflyttede samtale m.v. Reglen beror dog tillige på praktiske hensyn, idet det ofte ikke vil være muligt for politiet at foretage underretning af de i øvrigt deltagende personer, fordi man ikke er bekendt med deres identitet.

Ved politiets observation af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, må underretningen formentlig på samme måde gives til den, der har rådighed over lokaliteten. Det vil heller ikke ved politiets anvendelse af observation være praktisk muligt at foretage underretning af alle de - eventuelt uidentificerede - personer, der måske tilfældigt kommer med på billedet eller filmen.

Efterfølgende underretning forudsættes alene givet ved de mere kvalificerede og de særlig kvalificerede indgreb, dvs. dels ved observation af personer, der befinder sig på et: ikke frit tilgængeligt sted, ved hjælp af et fjernbetjent eller automatisk virkende apparat, og dels ved observation af personer, der befinder sig i en bolig eller andre husrum, ved hjælp af apparat, der anvendes i boligen eller husrummet, eller ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende apparat.

Også med hensyn til fremgangsmåden i øvrigt ved den efterfølgende underretning om indgrebet foreslås det, at der tages udgangspunkt i reglerne om indgreb i meddelelshemmeligheden.

Københavns Byret er blevet spurgt om, i hvilket omfang reglen i retsplejelovens § 78 8, stk. 4, om at undlade eller udsætte underretning om et foretaget indgreb i meddelelshemmeligheden, anvendes. Byretten har i den anledning oplyst, at indgreb i meddelelshemmeligheden helt overvejende anvendes i narkosager og "efterretningssager",

og at det i narkosager er sjældent, at underretning om indgrebet undlades, medens der hyppigt sker udsættelse, da der ofte er tale om sagskomplekser med flere sigtede, hvis sager ikke altid afgøres under eet. I "efterretningssager" sker der derimod kun sjældent underretning til de personer, overfor hvem indgreb har været iværksat.

5.2.8. Betydningen af samtykke fra den, der har rådighed over det ikke frit tilgængelige sted.

Observation kan tænkes iværksat med hensyn til lokaliteter, som en ikke mistænkt har rådighed over. Udvalget har på den baggrund overvejet, hvad virkningen af et evt. samtykke fra trediemand bør være.

Et tilsvarende spørgsmål opstår i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden. Det anføres herom i betænkning nr. 1023/1984, s. 60:

"Også anden aflytning forudsættes - ligesom telefonaflytning - foretaget hemmeligt i forhold til samtaleens parter. Hvis politiet efter aftale med en mødedeltager lader denne foretage optagelse af, hvad der sker på mødet, er man uden for området af straffelovens § 263, nr. 3, og foranstaltningen vil ikke være et indgreb i meddelelshemmeligheden og ikke kræve opfyldelse af reglerne herfor."

Der antages heller ikke at foreligge ulovlig aflytning som nævnt i straffelovens § 263, stk. 1, nr. 3, selv om den, der foretager den hemmelige optagelse, ikke selv er til stede, når blot aflytningen sker med samtykke fra en af de deltagende. Ligeledes antages der ikke at foreligge ulovlig aflytning, selvom den, der foretager den hemmelige optagelse, ikke selv er deltager i mødet, når den pågældende dog lovligt er til stede, f.eks. som tilhører, med samtykke fra (en af) de deltagende. Også i den sidstnævnte situation vil trediemand efter aftale med politiet lovligt kunne foretage optagelse af forhandlingerne på mødet. Den, der stiller mødelokalet til rådighed, vil derimod ikke uden videre kunne aflytte eller optage samtalen, idet det

afgørende efter bestemmelsen er, om den pågældende lovligt deltager i mødet eller i øvrigt med rette er til stede, jf. herved Kommenteret Straffelov, spec, del, s. 287.

Der kan i denne forbindelse være grund til at overveje forholdet til Menneskerettighedskonventionens regler. Menneskerettighedskonventionens artikel 8 har følgende ordlyd:

"Art. 8. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder eller friheder."

Et eventuelt indgreb i meddelelseshemmeligheden skal ifølge konventionen være i overensstemmelse med loven. Dette kan enten forstås som et krav om udtrykkelig lovhjemmel, eller at indgrebet blot skal være i overensstemmelse med gældende ret. Som det fremgår af det ovenfor anførte, er det i forbindelse med gennemførelsen af reglerne om indgreb i meddelelseshemmeligheden udtrykkeligt forudsat, at et samtykke fra en af samtalens parter bringer forholdet uden for straffelovens § 263. Dette fremgår også af forarbejderne til bestemmelsen, jf. bet. nr. 601/1971 om privatlivets fred, s. 59-60. Der er således ingen tvivl om, at der efter straffelovens bestemmelser lovligt kan foretages aflytning, såfremt det sker med samtykke fra en af parterne i telefonsamtalen.

Den europæiske Menneskerettighedsdomstol har i en afgørelse i sagen A mod Frankrig (40/1992/385/463) bl.a. taget stilling til spørgsmålet om lovligheden af en telefonaflytning foretaget med samtykke fra den ene part i samtalen. Sagens omstændigheder var følgende:

En person G henvendte sig i juli 1980 til politiet, hvor han informerede politikommissær B om, at A havde bestilt ham til at udføre et attentat mod strafafsoner V. G tilbød at ringe til A i politikommissærens tilstedeværelse for at drøfte, hvordan attentatet på V skulle udføres. G ringede herefter til A og talte med hende et kvarters tid, mens B optog samtalen på bånd.

A klagede, idet hun gjorde gældende, at der var sket et indgreb i hendes ret til respekt for privatlivets fred, jf. menneskerettighedskonventionens art. 8. Frankrig gjorde gældende, at der ikke var sket krænkelse, idet optagelsen af telefonsamtalen var sket på initiativ af og med samtykke fra A's samtalepartner G. Frankrig gjorde endvidere gældende, at der ikke var sket indgreb i privatlivets fred, idet den samtale, der blev aflyttet, alene drejede sig om anliggender - forberedelse af en forbrydelse - som faldt uden for rammerne af privatlivets fred.

Menneskerettighedsdomstolen lagde til grund, at aflytningen var foretaget af G og B i fællesskab. B's deltagelse var afgørende for planen om at foretage båndoptagelse, idet han stillede sit kontor, telefon og båndoptager til rådighed. Domstolen lagde endvidere til grund, at B handlede som led i sit hverv som polititjenestemand. De offentlige myndigheder var dermed involveret i aflytningen på en sådan måde, at der var ansvar for staten. Der var endvidere uden tvivl sket et indgreb i klagerens ret til respekt for sin "korrespondance", jf. art. 8, stk. 1, hvilket heller ikke blev bestridt af Frankrig.

Frankrig indrømmede, at indgrebet ikke havde været "i overensstemmelse med loven", idet fransk lov på det pågældende tidspunkt alene tillod telefonaflytning, der iværksattes under en judiciel procedure, og som besluttes af en undersøgelsesdommer. Da der ikke havde været hjemmel i fransk lov for den skete aflytning, konkluderede Menneskerettighedsdomstolen - som Kommissionen - at der var

sket en overtrædelse af konventionens art. 8.

Det kan give anledning til tvivl, hvorledes denne afgørelse nærmere skal fortolkes, og hvilke konsekvenser den får for gældende dansk ret. Det kan anføres, at det er muligt at opretholde den gældende retstilstand, hvorefter samtykke diskulperer, hvis indgrebet (og måske tillige betydningen af et samtykke) udtrykkeligt lovreguleres. Dommen kan iir.idlertid også - og måske snarere - forstås således, at kränkelsen skyldes, at de franske myndigheder på afgørende måde medvirkede til gennemførelsen af en optagelse, der - uomtvisteligt - var i strid med gældende fransk lov. Optagelsen var således ikke "i overensstemmelse med loven", jf. art. 8, stk. 2.

Straffelovens § 264 a er som nævnt indsat ved lov nr. 89 af .29. marts 1972 på grundlag af Straffelovrådets bet. nr. 601/1971 om privatlivets fred. Straffelovrådet havde i betænkningen s. 61 foreslået, at bestemmelsens 1. pkt., der vedrører fotografering, burde formuleres som et forbud, der generelt rammer fotografering af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, og hvor der ikke foreligger tilladelse til fotograferingen fra de pågældende personer. Justitsministeriet foreslog imidlertid en ændret formulering af bestemmelsen. Det anføres heiroin i bemærkningerne til bestemmelsen, se Folketingstidende 1971-72, tillæg A, sp. 558:

"I modsætning til Straffelovrådet finder Justitsministeriet det rigtigst at lade det fremgå af bestemmelsens formulering, at ikke enhver fotografering uden tilladelse bør rammes af straf. I bestemmelsens 1. pkt. er ordene "uden tilladelse", derfor erstattet af ordet "uberettiget". Straffelovrådet har selv i sin betænkning s. 61 anført eksempler på forhold, der vel (er) omfattet af bestemmelsens ordlyd, men som ikke bør kunne medføre strafansvar."

Der er ikke i forarbejderne til § 264 a taget stilling til spørgsmålet om, hvem der med diskulperende virkning kan give samtykke til, at der fotograferes. Det er selvfølgelig-

ligt, at samtykke til fotografering og iagttagelse med kikkert eller andet apparat af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, kan gives af den - iagttagede selv. Samtykket behøver ikke nødvendigvis at være udtrykkeligt, men kan også gives stiltiende. Den, der f.eks. er gæst i et lukket selskab, hvor værten har inviteret en pressefotograf til stede med henblik på at tage billeder af gæsterne, må i almindelighed alene ved sin (fortsatte) tilstedeværelse antages at have samtykket i fotografering, idet alle de tilstedeværende må være klar over, at der vil blive fotograferet.

Spørgsmålet er imidlertid, om samtykke med diskulperende virkning kan gives af andre, herunder af den, der måtte have rådighed over den lokalitet, hvor fotograferingen eller iagttagelsen finder sted, og om det har nogen betydning, hvorvidt iagttagelsen sker i det skjulte eller åbent.

Efter § 1 i lov om forbud mod privates TV-overvågning m.v., jf. lov nr. 278 af 9. juni 1982, må private ikke foretage TV-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel. Ved TV-overvågning forstås vedvarende eller regelmæssigt gentagen personovervågning ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat. Efter lovens § 3 skal private, der foretager TV-overvågning af steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang, ved skiltning eller på anden tydelig måde give oplysning herom.

Om baggrunden for forbudet mod privates TV-overvågning anføres i bemærkningerne til lovforslaget, jf. Folketingsstidende 1981-82, tillæg A, sp. 3831-33:

"De hensyn, som kan begrunde en retlig regulering af dette område, er beslægtede med de synspunkter, som ligger bag den gældende bestemmelse i straffelovens § 264 a om fotografering og iagttagelse af personer på ikke frit tilgængeligt sted Den

tekniske udvikling, som siden har fundet sted, og som må forventes at fortsætte i de kommende år, har imidlertid i væsentlig grad ændret de forudsætninger, der var afgørende for udformningen af de gældende regler.

... En udbredt anvendelse af overvågningsapparatur vil derfor kunne medføre en væsentlig begrænsning af mulighederne for at kunne færdes på frit tilgængelige områder uden at være udsat for skjult iagttagelse eller fotografering. Det vil i sig selv kunne være krænkende for personer at have været gjort til genstand for iagttagelse og fotografering i situationer, hvor de ikke er forberedt herpå. Hertil kommer, at det vil kunne skabe en almindelig fornemmelse af utryghed og ufrihed, hvis udbredelsen af overvågningsudstyr fører til, at folk, når de færdes på frit tilgængelige steder, til stadighed vil føle sig udsat for at blive overvåget af ikke tilstedeværende personer.

Uanset de ovennævnte synspunkter vil der i en række tilfælde være legitime modhensyn, navnlig af kriminalpræventiv art, som kan begrunde, at TV-overvågning bør kunne finde sted. En regulering bør således ikke udelukke TV-overvågning i butikker, udstillingslokaler m.v., hvor overvågningen har en rimelig kriminalpræventiv begrundelse. I sådanne tilfælde vil de ovennævnte synspunkter på tilstrækkelig måde kunne tilgodeses ved en regel, hvorefter der i almindelighed ved skiltning eller på anden tydelig måde skal gives oplysning om anvendelsen af TV-overvågning.

Det er Straffelovrådets konklusion, at det ikke kan give anledning til betænkeligheder, at der gennemføres en ordning, hvorefter der som udgangspunkt - begrænset af nærmere angivne undtagelser for de overvågningsformer, der tjener anerkendelsesværdige formål - gælder et forbud mod systematisk TV-overvågning af personer på alment tilgængelige færdselsområder. Den TV-overvågning, der herved forbydes, adskiller sig efter rådets opfattelse så meget fra den mere tilfældige og enkeltstående fotografering og iagttagelse, at den kan begrunde en særlig strafferetlig regulering."

Efter lovens § 4 kan justitsministeren fastsætte nærmere bestemmelser om skiltning m.v. efter § 3. Straffelovrådet har i sin udtalelse over lovforslaget, jf. bilaget til lovforslaget, jf. Folketingstidende 1981-82, tillæg A, sp.

3840, anført, at det efter rådets opfattelse ville være ønskeligt, at det i de administrative bestemmelser blev præciseret, at egentlig skiltning blev betragtet som overflødig i de tilfælde, hvor selve apparaturet ved sit udseende og placering giver lige så tydelig besked om, hvad der foregår. Hjemlen til udstedelse af administrative forskrifter er endnu ikke udnyttet.

Beskyttelsesinteressen efter straffelovens § 264 a og lov om forbud mod privates TV-overvågning er således til dels sammenfaldende, idet hensigten med bestemmelserne er at beskytte befolkningen mod former for udspionering og overvågning, som man ikke er indstillet på at tage sig i agt for. Med det udgangspunkt blev straffelovens § 264 a begrænset til alene at omfatte iagttagelse og fotografering af personer på ikke frit tilgængelige områder. Som følge af den tekniske udvikling, der siden gennemførelsen af straffelovens § 264 a havde fundet sted, fandt man det imidlertid senere nødvendigt at udvide beskyttelsen til også at omfatte overvågning, og navnlig systematisk overvågning, af områder, som benyttes til almindelig færdsel.

På områder, der benyttes til almindelig færdsel, opstår spørgsmålet om samtykke ikke, idet der ikke er hjemmel til at dispensere fra forbudet mod privates personovervågning. Spørgsmålet om, hvorvidt samtykke med diskulperende virkning kan gives af andre, opstår derimod i relation til de områder, der er omfattet af straffelovens § 264 a. Det spørgsmål kan rejses, om den, der har rådighed over den ikke frit tilgængelige lokalitet, kan tillade, at der sker fotografering eller anden iagttagelse ved hjælp af apparat af de personer, der opholder sig på lokaliteten.

Spørgsmålet om, hvorvidt samtykke med diskulperende virkning kan gives af den, der har rådighed over den ikke frit tilgængelige lokalitet, kan give anledning til nogen tvivl, og kan næppe besvares generelt, idet det må afhænge af, under hvilke omstændigheder overvågningen foregår, og

hvilke forudsætninger den, der overvåges, har haft med hensyn til sin tilknytning til og rådighed over den ikke frit tilgængelige lokalitet. Der kan i den forbindelse ikke lægges vægt på det formelle ejerforhold, men på hvem der efter udtrykkelig aftale eller forudsætningsvis er tillagt beføjelse til at råde over lokaliteten.. Spørgsmålet opstår navnlig i relation til den skjulte fotografering m.v. , idet den, der er bekendt med - eller på grund af apparaturets opstilling på lokaliteten må indse - at fotografering eller iagttagelse finder sted, som nævnt efter omstændighederne må antages at have givet et (stiltiende) samtykke til fotograferingen m.v., såfremt den pågældende forbliver på lokaliteten.

Eksempelvis er et hotelværelse, der er udlejet til en gæst, undergivet dennes rådighed. Hotelejeren "kan derfor ikke give samtykke til indgrebet. Det er en kendelig forudsætning for begge parter, at alene hotelgæsten har rådigheden over værelset, så længe han bor der. Det samme gælder den, der i sit private hjem har gæster på besøg, og som evt. stiller et værelse til disposition for en gæst. Værten kan i denne situation - så længe besøget varer - ikke antages at have rådigheden over værelset, selvom dette under normale omstændigheder er tilfældet. Også i dette tilfælde er det en kendelig forudsætning for begge parter, at gæsten er rådig over værelset. Fotografering m.v. kan derfor kun ske med gæstens samtykke.

Om hotelgæsten kan give samtykke til (skjult) fotografering på hotelværelset for så vidt angår de øvrige tilstedeværende på værelset, må give anledning til nogen tvivl. Det samme gælder for den, der i sit private hjem foretager skjult fotografering af besøgende gæster. Det kan anføres, at gæsterne under besøget er på "fremmed" område og dermed undergivet de forholdsregler, som værten måtte have truffet, herunder med hensyn til fotografering eller videoovervågning. De fleste mennesker vil imidlertid være uforberedt på i denne situation at blive optaget med

skjult kamera. Dette kunne tale for, at beskyttelsen efter straffelovens § 264 a også omfatter denne situation.

Et kontor, der på en arbejdsplads er stillet til rådighed af arbejdsgiveren, vil under normale omstændigheder næppe kunne anses for undergivet medarbejderens rådighed, idet andre som regel har adgang til kontoret. Spørgsmålet om, hvorvidt arbejdsgiveren lovligt kan installere udstyr med henblik på videoovervågning af medarbejderen, skal imidlertid næppe afgøres alene på grundlag af straffelovens regler om fredskrænkelser, idet bl.a. også ansættelsesretlige regler må tages i betragtning. Hvis alene medarbejderen har adgang til kontoret, kan det imidlertid tale for at anse kontoret for undergivet medarbejderens rådighed. Fællesarealer på arbejdspladsen må anses for undergivet arbejdsgiverens rådighed. I øvrigt må det fastlægges ud fra en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, hvem der har rådighed over lokaliteten.

I de tilfælde hvor det er den forurettede ved den lovovertrædelse, som efterforskningen angår, der har rådighed over den lokalitet, hvor man ønsker at observere, forekommer det rimeligt, at forurettede kan meddele tilladelse til, at politiet observerer i den pågældendes lokalitet, i samme omfang som forurettede selv ville kunne foretage observationer. Hvis f.eks. en mindre næringsdrivende gentagne gange er udsat for tyveri fra sit lager, kan det være nærliggende at forsøge at få standset og opklaret disse tyverier ved videoovervågning af lageret. I denne situation er der næppe tvivl om, at den næringsdrivende selv kan etablere en sådan overvågning, og den næringsdrivende bør også kunne anmode politiet om bistand til det samme.

Udvalget har derfor valgt at foreslå, at der i denne situation skal kunne gives et skriftligt samtykke af forurettede til observationen med den virkning, at de foreslåede regler i § 791 a ikke finder anvendelse.

Når den, der har rådighed over den lokalitet, som ønskes observeret, ikke er den forurettede ved den lovovertrædelse, som efterforskningen angår, er der ikke på tilsvarende måde forhold, der tilsiger, at der bør kunne meddeles samtykke. Under hensyn til den usikkerhed, der knytter sig til spørgsmålet om, hvem der kan give samtykke til fotografering og iagttagelse på ikke frit tilgængelige områder, og i hvilke situationer et samtykke lovligt kan gives, har udvalget valgt **at** foreslå, at spørgsmålet om observation af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat eller ved hjælp af apparat, der anvendes i en bolig eller andre husrum, i denne situation altid skal forelægges for retten til afgørelse, uanset om der meddeles: samtykke til indgrebet.

5.2.9. Opsætning af apparat med henblik på observation.

For at politiet kan iagttage personer på ikke frit tilgængeligt sted ved hjælp af et apparat, vil det i nogle tilfælde være påkrævet, at politiet skaffer sig adgang til den lokalitet, som indgrebet angår (dvs. det ikke frit tilgængelige sted), med henblik på at opsætte apparatet. Det kan også tænkes, at observationen foretages fra et andet ikke frit tilgængeligt sted, f.eks. en nabos have eller hus. Der kan også være tale om, at apparatet ønskes diemand har rådighed over, f.eks. trappeopgangen i en udlejet lejlighed.

Politiets mulighed for at skaffe sig adgang til sådanne private lokaliteter og opsætte overvågningsudstyr omfattes ikke af særlige bestemmelser i retsplejeloven.

Dette indebærer, at der i tilfælde, hvor den, der har rådighed over lokaliteten, ikke meddeler samtykke til, at overvågningsudstyret opsættes, som udgangspunkt ikke er

adgang for politiet til at gennemtvinge dette. I et vist omfang vil imidlertid nødretlige synspunkter kunne begrunde, at politiet også uden samtykke vil kunne skaffe sig adgang til lokaliteten og opsætte overvågningsudstyr.

Som ovenfor anført foreslås det, at observation af personer på ikke frit tilgængelige steder ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat forudsætter rettens tilladelse. I de tilfælde, hvor retten meddeler tilladelse til indgrebet, og hvor indgrebet for at kunne gennemføres forudsætter, at politiet skaffer sig adgang til og opsætter overvågningsudstyr på den lokalitet, som indgrebet angår, må rettens tilladelse efter udvalgets opfattelse antages som nødvendig konsekvens at indebære, at politiet kan skaffe sig adgang til lokaliteterne og opsætte det pågældende udstyr. Det bemærkes herved, at de lokaliteter, som indgrebet angår, skal anføres i kendelsen, jf. henvisningen i den foreslåede § 791 a, stk. 6, til retsplejelovens § 783.

Udvalget har overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at indsætte en udtrykelig regel herom i retsplejeloven. Ved indgreb i meddelelshemmeligheden antages det, at en tilladelse til såkaldt "anden aflytning", jf. retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 2, indebærer, at politiet i fornødent omfang kan skaffe sig adgang til de pågældende lokaler m.v. med henblik på anbringelse af aflytningsudstyr, jf. herved bet. nr. 1023/1984, s. 60. På denne baggrund har udvalget ikke fundet det nødvendigt at formulere en udtrykelig regel herom, men udvalget har præciseret bestemmelsens rækkevidde i bemærkningerne til udvalgets lovfor-slag.

5.3. Observation af personer på frit tilgængelige steder eller uden anvendelse af apparat (ikke kvalificerede indgreb).

5.3.1. Gældende ret.

Heller ikke spørgsmålet om politiets adgang til at iagttage personer, som befinder sig på frit tilgængelige steder, eller til uden anvendelse af apparat at iagttage personer, som befinder sig på ikke frit tilgængelige områder, er udtrykkeligt reguleret i retsplejeloven eller administrativt fastsatte regler.

Spørgsmålet om politiets adgang til at iagttage personer, der befinder sig på frit tilgængelige steder, har dog i modsætning til den form for observation, som er omtalt ovenfor, givet anledning til debat - også i Folketinget.

5.3.1.1. Politiets fotografering under demonstrationer.

I 1970'erne var spørgsmålet om politiets adgang til at fotografere under demonstrationer ofte under debat. På baggrund af en konkret sag udarbejdede Folketingets Ombudsmand i 1974 en redegørelse om problemet (FOB 1974, s. 254). Ombudsmanden henstillede i den forbindelse, at Strafferetsplejeudvalget fik til opgave at behandle spørgsmålet med henblik på en lovgivningsmæssig stillingtagen. Justitsministeren fulgte ombudsmandens henstilling og anmodede ved skrivelse af 15. august 1975 Strafferetsplejeudvalget om at inddrage de af ombudsmanden rejste spørgsmål i udvalgets arbejde.

Det er formentlig denne anmodning til Strafferetsplejeudvalget, som er baggrunden for, at Justitsministeriet i 1981 ved besvarelsen af spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg i forbindelse med behandlingen af lovforslaget om forbud med privates TV-overvågning, oplyste, at spørgsmålet om bl.a. politiets adgang til fotografering for tiden

overvejes af Strafferetsplejeudvalget. Udvalget har imidlertid ikke endeligt taget stilling til spørgsmålet.

Den nævnte ombudsmandsudtalelse fra 1974 blev udarbejdet i anledning af demonstrationen i forbindelse med den såkaldte Hope Computer sag. Under denne demonstration foretog politiet i et vist omfang fotografering af personer, der deltog i eller i øvrigt havde forbindelse med demonstrationen. Sagen gav anledning til offentlig debat om berettigelsen af politiets fremgangsmåde, hvorfor ombudsmanden fandt anledning til at tage sagen op på eget initiativ.

Ombudsmanden anførte, at spørgsmålet om, i hvilket omfang politiet er beføjet til at fotografere personer ved demonstrationer - eller i øvrigt - er et spørgsmål, der i hovedsagen ikke er undergivet retlig regulering. Ombudsmanden fandt således ikke, at der i lovændringen fra 1972 vedrørende retsplejelovens § 750 c, jf. herved ovenfor under pkt. 5.2., er indeholdt nogen lovgivningspolitisk stillingtagen til spørgsmålet, eller at der fra den omstændighed, at det er straffrit for private at fotografere andre private på offentligt sted, kan drages nogen slutning med hensyn til politiets adgang til at fotografere på offentligt sted. Ombudsmanden fandt det endvidere mindre heldigt, hvis man - som anført af Justitsministeriet - vil benytte retsplejelovens § 108, hvis hovedsigte er en almindelig afgrænsning af politiets opgaver, som hjemmel for konkrete indgreb.

Det følger af den systematik, som Strafferetsplejeudvalget nu i en række betænkninger har lagt til grund, at politiets anvendelse af fotografering på frit tilgængeligt sted som efterforskningsmiddel ikke er et tvangsindgreb, og derfor ikke af denne grund kræver selvstændig lovhjemmel, jf. herved bet. nr. 1023/1984, s. 13-14.

Den 8. Oktober 1981 fremsatte Venstresocialisterne et forslag til ændring af retsplejeloven (L 18). Lovforslaget

havde til formål at regulere politiets registrering af personer i politiregistre. Lovforslaget indeholdt bl.a. et forbud mod fotografisk registrering på politiets foranledning af personer på offentligt tilgængeligt sted, medmindre der foreligger en konkret begrundet mistanke om, at vedkommende har begået en strafbar handling.

I forbindelse med 1. behandlingen af lovforslaget, jf. F.T. 1981-82, 1. samling, Forhandlingerne, s. 954-955, oplyste den daværende justitsminister følgende om politiets praksis med hensyn til fotografering ved demonstrationer:

"Dansk politi foretager ikke systematisk eller rutinemæssig fotografering ved demonstrationer, først og fremmest fordi det ville stride mod vores opfattelse af forsamlingsfrihedsbegrebet, men også af den enkle grund, at sådanne optagelser i almindelighed ikke vil indeholde noget som helst af politimæssig værdi. Imidlertid må politiet anses for beføjet til at gøre brug af fotografering i forbindelse med demonstrationsforløb, hvis politiet forud for demonstrationens afholdelse har konkret grund til at befrygte, at der i tilknytning til demonstrationen vil kunne ske overtrædelse af love og vedtægter, og hvor billedserier af hele hændelsesforløbet derfor vil kunne have en efterforskningsmæssig og bevismæssig værdi."

Lovforslaget blev efter 1. behandlingen henvist til Retsudvalget. Retsudvalget afgav imidlertid ikke betænkning over lovforslaget, som dermed bortfaldt ved folketingsårets udløb.

5.3.1.2. Lov om forbud mod privates TV-overvågning m.v.

Som nævnt i indledningen til dette kapitel vedtog Folketinget i 1982 en lov om forbud med privates TV-overvågning af offentlige steder. Lovforslaget var i sin oprindelige skikkelse udformet som et generelt forbud mod TV-overvågning (lovforslagets § 1), hvortil der var knyttet en række undtagelser (lovforslagets § 2), herunder TV-overvågning som forestås af offentlige myndigheder. Under Folketingets 1. behandling af lovforslaget blev det kriti-

seret, at den valgte formulering kunne læses således, at lovforslaget gav hjemmel til, at de retshåndhavende myndigheder fuldstændigt frit kunne foretage TV-overvågning, jf. FT 1981-82, sp. 5111 ff. Det fremgår af justitsministerens indlæg under 1. behandlingen, at dette ikke havde været tilsigtet. Gennem nogle (senere vedtagne) ændringsforslag stillet af justitsministeren, jf. FT 1981-82, Tillæg B, sp. 1075-76, blev det derfor udtrykkeligt præciseret, at loven alene angår privates TV-overvågning, at TV-overvågning, der forestås af offentlige myndigheder, falder uden for lovens område, og at loven således ikke medfører nogen ændring i den gældende retstilstand for så vidt angår offentlige myndigheder.

Justitsministeren blev under Folketingets behandling af lovforslaget af Folketingets Retsudvalg bedt om at redegøre for de gældende regler om de retshåndhavende myndigheders adgang til at gennemføre TV-overvågning. Justitsministeren svarede, at der ikke gælder nogen særlige regler om politiets og andre retshåndhavende myndigheders adgang til at foretage TV-overvågning. Adgangen hertil må således fastlægges på grundlag af de almindelige regler, der gælder for de pågældende myndigheders opgaver og virksomhed, for politiets vedkommende navnlig retsplejelovens § 108.

5.3.1.3. Forslag om ændring af straffelovens § 264 a.

Forud for loven om forbud med privates TV-overvågning havde Socialistisk Folkeparti den 27. november 1980 fremsat et privat forslag til lov om ændring af straffelovens § 264 a (L 94), jf. FT 1980-81, Forhandlingerne sp. 3094 og 5571, Tillæg A sp. 2075 og Tillæg B sp. 1401. I forbindelse med Folketingets behandling af dette lovforslag oplyste justitsministeren i et svar til Folketingets Retsudvalg, at fotografering til systematisk overvågning af personer på offentlige tilgængelige steder i et vist omfang anvendes af politiet, og at politiet betragter denne fremgangs-

måde som et efterforskningsmiddel af afgørende betydning i forbindelse med bekæmpelsen af visse former for kriminalitet, først og fremmest narkotikakriminalitet. Af de udtalelser, som Justitsministeriet til brug for svaret til Retsudvalget havde indhentet fra politiet, fremgår endvidere, at overvågning i form af systematisk fotografering på offentligt tilgængelige steder også anvendes i forbindelse med opklaringen af sager om hasardspil og bookmakeri.

5.3.1.4. Konkrete sager om politiets observation på offentligt tilgængelige steder.

Der ses ikke - hverken i forbindelse med Socialistisk Folkepartis lovforslag eller i forbindelse med lovforslaget om forbud med TV-overvågning - at have været omtale af konkrete sager vedrørende politiets observation på offentligt tilgængelige steder.

Sådan omtale foreligger nu i forbindelse med en konkret sag, hvor politiet som et led i indsatsen mod handel med hash i Christiania havde opsat TV-udstyr på en nærliggende bygning. På grundlag af de observationer, der fremkom ved videoovervågningen, er der efterfølgende sket domfældelser i en række tilfælde.

5.3.1.5. Automatisk hastighedsovervågning.

Det kan også nævnes, at der i forbindelse med en ændring af: færdselsloven i 1992 blev indgået et politisk forlig om i en forsøgsperiode at etablere automatisk hastighedsovervågning på udvalgte motorvejsstrækninger. Under drøftelserne var man bl.a. inde på det mere principielle spørgsmål om overvågning af borgerne. I forbindelse med 2. behandlingen udtalte Justitsministeren (Engell) bl.a. (Folketingstidende 1991-92, forhandlingerne sp. 8994-95):

Jeg vil godt knytte en enkelt kommentar til den kritik, der har været en følge af planerne om at iværksætte forsøg med automatisk hastighedskontrol, også fordi den har optaget en hel del af debatten i medierne. Man har hævdet, at der nu lukkes op for en udvikling i retning af stadig mere elektronisk overvågning, og her mener jeg, at man skyder langt over målet. Der er overhovedet ikke tale om, at den personlige kontrol, som færdselspolitiet udfører, hverken på kortere eller længere sigt skal erstattes af maskiner, af automater, og der er heller ikke tale om at indføre automatiske systemer, som overvåger borgernes færden. Jeg har selv klart taget afstand fra et sådant overvågningssamfund. Det, der alene er tale om, er forsøgsvis at tage en ny teknik i anvendelse, som gør det muligt for politiet at sikre sig de fornødne beviser for nogle af de grove hastighedsovertrædelser, som vi ved finder sted i alt for stort omfang. Endvidere er det vigtigt at notere, at der overalt, hvor den nye teknik tages i anvendelse, vil blive foretaget tydelig afmærkning, sådan at trafikanterne ved, at der foretages en sådan hastighedskontrol, og endelig kan man sige, at hvis man ikke ønsker at blive udtaget til en sådan kontrol er der en klog ting, man kan gøre, nemlig at overholde de gældende hastighedsregler."

Der kan i øvrigt henvises til Retsudvalgets betænkning af 9. april 1992 til lovforslag nr. L 185, se Folketingstidende 1991-92, tillæg B sp. 1012-13, hvor det bl.a. anføres:

Derudover er flertallet enige med Justitsministeren i, at den øgede politimæssige indsats, som der peges på i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, skal omfatte forsøg med automatisk hastighedskontrol på udvalgte motorvejsstrækninger.

Det understreges, at der ikke vil blive tale om automatisk overvågning under brug af videooptagelser eller lignende. Det system, der skal anvendes, vil være baseret på udelukkende at blive aktiveret, hvor der registreres en overtrædelse af færdselsreglerne. Der vil endvidere blive foretaget en klar og tydelig afmærkning af de lokaliteter, vejstrækninger eller områder, hvor udstyret anvendes, således at trafikanter er adviseret herom. Derudover vil der blive fastlagt arbejdsrutiner, som sikrer, at føreren af køretøjet snarest muligt gøres bekendt med den konstaterede overtrædelse og sigtel-

sen. Flertallet lægger endvidere vægt på, at i de tilfælde, hvor sigtede nægter sig skyldig og ønsker sagen indbragt for domstolene, vil bevismaterialet i form af det optagne fotografi blive gengivet på en sådan måde, at kun føreren og køretøjets registreringsnummer fremgår."

Der er endnu ikke iværksat forsøg med automatisk hastighedsovervågning, og spørgsmålet er på ny taget op i Retsudvalget, idet der er fremsat forslag om at flytte forsøget fra motorvejene til andre veje samt lyskryds.

5.3.2. Behov for regulering ?

Ved vurderingen af, om der måtte være behov for regulering af politiets observation på frit tilgængelige steder og på ikke frit tilgængeligt sted, når iagttagelsen sker uden anvendelse af apparat, bør det fremhæves, at sådan observation utvivlsomt ikke er et straffeprocessuelt tvangsindgreb, jf. ovenfor i afsnit 5.1., idet der ved denne form for observation ikke realiseres noget (ellers) strafbart gerningsindhold, herunder særligt ikke gerningsbeskrivelsen i straffelovens § 264 a. Udvalget har i betænkning nr. 1023/84 om indgreb i meddelelshemmeligheden i det indledende generelle afsnit, s. 13, nærmere redegjort for, hvori den principielle forskel består mellem reguleringen af straffeprocessuelle tvangsindgreb og reguleringen af andre efterforskningsmidler:

"For så vidt angår straffeprocessuelle tvangsindgreb er der behov for i loven at give regler, der dels gør indgrebene lovlige - idet de uden sådan hjemmel i princippet udgør strafbare lovovertrædelser - og dels nærmere regulere de betingelser, hvorunder indgrebene må finde sted, og den måde hvorpå de må foretages.

For så vidt angår de efterforskningskridt som ikke er tvangsindgreb - f.eks. politiafhøring af sigtede eller vidner, der jo ikke har pligt til at svare, eller besigtigelse af offentligt tilgængelige gerningssteder - er der ikke behov for i loven at hjemle disse retsskridt. Politiet må antages at være beføjet til at anvende dem også uden udtrykkelig hjemmel. Der kan imidlertid også for nogle af disse efterforskningsmidlers vedkommende være behov for i

retsplejeloven at give nærmere regler, hvorved midlernes anvendelse reguleres."

Gammeltoft-Hansens udtalelser i Strafferetsplejen II, 1988, s. 79-81, er på linie hermed. Om de hensyn, der kan begrunde en lovregulering af de ikke-straffeprocessuelle tvangsindgreb, anfører Gammeltoft-Hansen s. 80, at der af praktiske og ordensmæssige grunde kan være anledning til at give nærmere bestemmelser om sådanne efterforsknings-handlinger.

I forbindelse med stillingtagen til en eventuel regulering opstår derfor i første række spørgsmålet om, hvorvidt - og i hvilket omfang - efterforskningsmidlet overhovedet anvendes i praksis, og om der i praksis har været sager, som har givet anledning til kritik. Det bemærkes herved, at observation på frit tilgængeligt område under anvendelse af apparat dækker over en bred skala af forskellige observationssituationer, der ikke alle umiddelbart er sammenlignelige. Observationen kan, i den ene ende af skalaen, ske åbenlyst og ved hjælp af et håndbåret kamera, eller det kan, i den anden ende af skalaen, ske skjult og ved hjælp af et fjernbetjent eller automatisk virkende apparat. Samtidig kan indgrebet udstrækkes i større eller mindre omfang både med hensyn til tid og område.

Udvalget har navnlig fundet anledning til nærmere at vurdere behovet for en regulering af dels politiets adgang til at fotografere demonstrationer, jf. afsnit 5.3.2.1, dels politiets adgang til at foretage skjult TV-overvågning, jf. afsnit 5.3.2.2.

5.3.2.1. Særligt om politiets adgang til at fotografere demonstrationer.

Det ovenfor i afsnit 5.3.1.1. anførte med hensyn til politiets anvendelse af fotografering ved demonstrationer må fortsat antages at være i overensstemmelse med gældende praksis på dette område.

Det fremgår af en regeringserklæring fra 1968, at registrering af danske statsborgere ikke må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Det bemærkes herved, at det såkaldte Wamberg-udvalg fører tilsyn med Politiets Efterretningstjenestes registrering og videregivelse af oplysninger.

Selv om fotografering ved demonstrationer alene måtte finde sted på grundlag af konkret mistanke om, at der i forbindelse hermed kan blive tale om ulovligheder, er dette dog ikke ensbetydende med, at der ikke kan være behov for at fastsætte nærmere regler herom. En sådan regulering kunne være egnet til hos nogle mennesker at fjerne en evt. usikkerhed - på trods af forbuddet mod registrering - med hensyn til, hvad fotografiet vil blive brugt til, og derved hvilke konsekvenser fotograferingen kan få. Spørgsmålet om politiets fotografering af demonstrationer må således også ses i sammenhæng med grundlovens § 79 om forsamlingsfriheden.

Fotografier kan som nævnt tænkes optaget som led i egentlig politimæssig efterforskning, hvor der på forhånd er mistanke om, at der i forbindelse med en demonstration vil blive begået ulovligheder, f.eks. omfattende hærværk eller lignende. Fotografier vil i denne situation kunne tænkes optaget med henblik på at opnå beviser til en evt. efterfølgende straffesag. Dette var i Hope Computer-sagen et af de angivne formål med politiets fotografering.

Der kan herudover anføres en række andre ligeledes helt legitime grunde til, at politiet optager fotografier af demonstrationer. Det kan f.eks. skyldes et ønske om senere at kunne dokumentere, hvorledes demonstrationen er forløbet for at imødegå kritik af politiets handlemåde i forbindelse med demonstrationen. Det kan være, fordi fotografierne skal anvendes i undervisningsøjemed, eller med henblik på overvejelser om, hvorledes politiet fremover kan

forbedre sin indsats i forbindelse med demonstrationer.

Spørgsmålet er herefter, om man fortsat bør tillade, at politiet optager, opbevarer og anvender sådanne film eller fotografier til de ovenfor angivne formål.

I det omfang film eller fotografier vil kunne anvendes til brug for en strafferetlig forfølgning, ses der ikke at være noget behov for en særlig regulering, idet de almindelige regler om opbevaring af akter i straffesager finder anvendelse. Hvis film eller fotografier i øvrigt er af efterforskningsmæssig betydning, må de i hvert fald kunne opbevares, så længe dette gælder. Der kan herved henvises til, hvad der gælder ved indgreb i meddelelsehemmeligheden, hvor de oplysninger, der fremkommer ved et sådant indgreb, ikke skal destrueres, når der rejses sigtelse, jf. retsplejelovens § 791, stk. 1, ligesom tilintetgørelse kan undlades eller udsættes i et vist tidsrum, hvis materialet fortsat er af efterforskningsmæssig betydning, jf. § 791, stk. 2. De samme principper må finde anvendelse for film og fotografier.

Spørgsmålet er, om man i de øvrige situationer, hvor film eller fotografier ikke har egentlig efterforskningsmæssig betydning, bør nægte politiet at foretage de pågældende optagelser eller stille krav om, at politiet efterfølgende destruerer materialet.

Der kan som nævnt anføres en række helt legitime grunde til, at politiet optager sådanne film eller fotografier. Billederne kan anvendes som dokumentation med henblik på at imødegå kritik af politiets indsats, til undervisningsformål eller til brug ved overvejelser om, hvorledes man bedst muligt tilrettelægger politiindsatsen i forbindelse med fremtidige demonstrationer. Den tekniske udvikling, der er sket inden for de senere år, har gjort det mere og mere almindeligt, at private filmer og fotograferer demonstrationer og i den forbindelse også politiets indsats.

Når private kan opbevare billeder af politiaktioner i ubegrænset tid, kan der være behov for, at også politiet opbevarer billedmateriale af demonstrationer, f.eks. til brug i forbindelse med klagesager, herunder sager om erstatning. Det kan f.eks. tænkes, at de private optagelser ikke giver et dækkende billede af begivenhedsforløbet, herunder f.eks. optakten til en anholdelse eller anden politimæssig indgriben. Hertil kommer som nævnt, at registrering af danske statsborgere ikke må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed, og at Wambergudvalget fører tilsyn med Politiets Efterretningstjenestes registrering og videregivelse af oplysninger.

En regel om, at politiet skal destruere de film, politiet selv har optaget, forekommer i øvrigt ulogisk, hvis man samtidig antager, at politiet gerne må opbevare billeder taget af journalister eller andre privatpersoner, f.eks. billeder, der er vist i en nyhedsudsending.

Udvalget finder på denne baggrund efter en samlet vurdering ikke, at der er anledning til at fastsætte nærmere regler om politiets optagelse, opbevaring eller anvendelse af film eller fotografier af demonstrationer.

5.3.2.2. Særligt om politiets adgang til at foretage skjult TV-overvågning.

Udvalget foreslår en lovregulering af alle former for observation, der foretages af politiet med optisk udstyr, af personer, der befinder sig på ikke frit tilgængelige steder. Det kan imidlertid anføres, at også politiets observation af personer, der befinder sig på frit tilgængelige steder, i nogle former kan karakteriseres som et væsentligt indgreb.

Som nævnt blev der i 1982 gennemført en lov om forbud mod privates TV-overvågning m.v., hvorefter private som udgangspunkt ikke må foretage TV-overvågning af gade, vej,

plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel (lov nr. 278 af 9. juni 1982).

Ved "TV-overvågning" forstås vedvarende eller regelmæssigt gentagen personovervågning ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat, jf. lovens § 1, stk. 2.

Forbudet gælder ikke TV-overvågning af tankstationer, fabriksområder, overdækkede butikscentre og lignende områder, såfremt overvågningen foretages af den, der har rådighed over området, jf. den nævnte lovs § 2, nr. 1. Forbudet gælder heller ikke TV-overvågning, der ikke er forbundet med optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende, når den foretages som led i overvågning af egne indgange, facader, indhegning eller lignende, jf. lovens § 2, nr. 2. Private, der foretager TV-overvågning af steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang, skal ved skiltning eller på anden tydelig måde give oplysning herom, jf. lovens § 3.

Udvalget har nøje drøftet, om der bør fastsættes nærmere regler for politiets anvendelse af skjult TV-overvågning på frit tilgængeligt område. I forbindelse med udvalgets drøftelser herom er der fra forskellig side peget på en række forhold, der kan tale henholdsvis for og imod en lovregulering.

For en regulering taler, at indgrebet kan komme til at omfatte en række personer, der er uden forbindelse med den forbrydelse, der efterforskes. Ved skjult TV-overvågning, hvor der altså ikke ved skiltning eller på anden tydelig måde gives oplysning om overvågningen, vil oplysninger om sådan observation ikke umiddelbart komme til offentlighedens eller de observeredes kendskab. Der vil ofte være en modvilje mod efterforskning, der udøves i det skjulte, og som kan indebære, at ikke mistænktens adfærd konstateres af politiet. En mere udbredt anvendelse af denne form for ob-

observation vil give associationer i retning af et "overvågningssamfund", jf. herved afsnit 5.3.1.

På den anden side er der også forhold, der taler imod en lovregulering. Indgrebet er ikke et straffeprocessuelt tvangsindgreb, og behovet for en regulering må derfor vurderes anderledes end behovet for en regulering af de straffeprocessuelle tvangsindgreb, jf. herved det tidligere omtalte principielle udgangspunkt for en eventuel regulering.

Som ulovreguleret efterforskningsmiddel vil skjult TV-overvågning på frit tilgængeligt område fortsat være omfattet af den almindelige ulovbestemte proportionalitetsgrundsætning. Politiet kan altså ikke uden videre TV-overvåge borgernes færden, heller ikke på frit tilgængeligt område.

Personer, der befinder sig på et frit tilgængeligt område, vil naturligt indrette deres adfærd herefter. Brugen af videokameraer, fotografiapparater, kikkerter og lignende på frit tilgængelige steder er også så almindelig, at folk må være forberedt herpå. Det kan derfor hævdes, at beskyttelsesinteressen ved skjult TV-overvågning på frit tilgængeligt område måske i højere grad er knyttet til den brug, politiet gør af de optagne billeder, end til selve optagelserne. I den forbindelse er det anført, at i det omfang optagelserne ikke viser noget af efterforskningsmæssig interesse, har politiet ingen anledning til at opbevare og registrere materialet.

Endelig kan det næppe ganske afvises, at den almindelige modvilje mod et "overvågningssamfund" og i tilknytning hertil den politiske kontrol med politiets virksomhed i sig selv vil modvirke eventuelle tendenser i retning af en mere udbredt TV-overvågning af befolkningen. Hertil kommer, at ressourcemæssige hensyn og hensynet til en rimelig prioritering af politiets indsats også sætter en grænse

for, i hvilket omfang politiet kan anvende TV-overvågning på frit tilgængelige steder.

. Såfremt der skal ske en regulering i retsplejeloven af politiets observationer på frit tilgængelige steder eller uden apparat på ikke frit tilgængelige steder, må det være naturligt, at principperne for en sådan regulering tager udgangspunkt i den opbygning, der sædvanligvis anvendes ved regulering af politiets efterforskningsmidler. I en bestemmelse i retsplejeloven om politiets adgang til som led i efterforskningen at foretage skjult TV-overvågning på frit tilgængeligt område kunne derfor indgå følgende:

En bestemmelse om, at politiet kun må foretage vedvarende eller regelmæssigt gentagen skjult fotografering eller iagttagelse ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat af personer, der befinder sig på et frit tilgængeligt sted (overvågning), såfremt indgrebet iværksættes som led i efterforskningen af et strafbart forhold, der opfylder et passende skærpet kriminalitetskrav, og indgrebet må antages at være af "væsentlig" eller eventuelt af "afgørende" betydning for efterforskningen.

Derudover kunne man fastsætte en særlig udformning af proportionalitetsgrundsætningen, hvorefter overvågning ikke må foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb. Det kunne eventuelt tilføjes, at overvågningen hverken med hensyn til tid eller område må udstrækkes ud over, hvad der er nødvendigt af hensyn til indgrebets formål.

Endvidere ville der være behov for en kompetenceregulering, som fastslår, om indgrebet kan iværksættes af politiet, eller om afgørelsen skal træffes af retten (kombineret med en regel om "periculum in mora"). I sidstnævnte tilfælde

fastsætter retten det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages.

Endelig måtte man overveje, om der er behov for en bestemmelse om advokatbeskikkelse m.v.

Politiets skjulte TV-overvågning af personer på frit tilgængelige steder er som nævnt efter den systematik, som Strafferetsplejeudvalget nu i en række betænkninger har lagt til grund, ikke et straffeprocessuelt tvangsindgreb. Hertil kommer, at spørgsmålet om brugen af TV-overvågning og de betænkeligheder, der er forbundet hermed, ikke blot kan opstå i tilknytning til efterforskningen af formodet strafbare forhold, men også i andre sammenhænge, f.eks. i forbindelse med trafikovervågning eller anden overvågning. Det er udvalgets opfattelse, at de hensyn, der som ovenfor nævnt kan begrunde en lovregulering af politiets anvendelse af TV-overvågning af personer på frit tilgængelige steder som efterforskningsmiddel, også kan gøre sig gældende i en række andre situationer, hvor sådan overvågning kan komme på tale med andet formål. Udvalget har på denne baggrund ikke fundet at burde fremkomme med et egentlig lovforslag om politiets anvendelse af skjult TV-overvågning på frit tilgængeligt sted. Udvalget har imidlertid som det fremgår skitseret, hvorledes en eventuel isoleret regulering af skjult TV-overvågning af personer på frit tilgængelige steder i givet fald kunne udformes, såfremt man særskilt ville regulere politiets anvendelse af dette indgreb som led i efterforskningen.

Kapitel 6

Udvalgets lovudkast med bemærkninger

6.1. Lovudkast.

 Lov om ændring af retsplejeloven
 (Fotoforevisning, konfrontation, efterlysning og
 observation)

§ 1

I lov om rettens pleje, jf. lovekendtgørelse nr. 905 af 10. november 1992, som ændret senest ved , foretages følgende ændringer:

1. S 745. stk. 3. affattes således:

"Stk. 3. Når en afhøring, en konfrontation, en fotoforevisning eller andet efterforskningskridt af lignende betydning kan formodes at ville finde anvendelse som bevis under domsforhandlingen, giver politiet meddelelse til forsvareren inden foretagelsen, således at forsvareren kan få lejlighed til at være til stede. Forsvareren har adgang til at stille forslag med hensyn til gennemførelsen af det pågældende efterforskningskridt. Forsvarerens bemærkninger i så henseende skal tilføres politirapporten. Har forsvareren ikke mulighed for at komme til stede, eller er det ikke muligt for politiet at give forsvareren meddelelse, kan der kun foretages efterforskningskridt, som ikke kan opsættes. Har forsvareren ikke været til stede, skal forsvareren uden ophold underrettes om det foretagne."

2. Overskriften til kapitel 68 affattes således:

"Afhøringer og andre efterforskningskridt"

3. Efter § 754 indsættes:

"§ 754 a. Fotografier af en mistænkt må kun forevises for personer uden for politiet, såfremt

- 1) den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og
- 2) indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen.

Stk. 2. Afgørelse om forevisning af fotografier træffes af politiet.

§ 754 b. Fotografier af en person, der ikke er mistænkt, må kun forevises for personer uden for politiet efter reglerne i § 754 c eller § 754 d.

§ 754 c. Forevisning af fotografier af forurettede og andre vidner, der ikke har samtykket, så vidt muligt skriftligt, i forevisningen, må kun ske, såfremt

- 1) efterforskningen angår en forbrydelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, og
- 2) indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen.

Stk. 2. Afgørelse om forevisning af fotografier træffes af retten ved kendelse. I kendelsen anføres de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt. Kendelsen kan til enhver tid omgøres.

Stk. 3. Såfremt indgrebets øjemed ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes, kan politiet træffe beslutning om at forevise fotografiet. I så fald skal politiet snarest muligt og senest inden 24 timer forelægge sagen for retten, der ved kendelse afgør, om indgrebet kan godkendes.

Stk. 4. Inden retten træffer afgørelse efter stk. 2 eller stk. 3, skal der være givet den, mod hvem indgrebet retter sig, adgang til at udtale sig.

g 754 d. Forevisning af fotografier, som opbevares af po-

litiet med henblik på senere identifikation, jf. § 792 f, må uden for de tilfælde, der er omfattet af §§ 754 a eller 754 c, kun ske, såfremt efterforskningen angår en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, og den fotograferede

- 1) inden for de seneste 5 år er fundet skyldig i en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, eller
- 2) inden for de seneste 10 år er fundet skyldig i en lovovertrædelse, der kan medføre fængsel i 6 år eller derover.

Stk. 2. Afgørelse om forevisning af fotografier træffes af politiet.

§ 754 e. Forevisning af fotografier som nævnt i §§ 754 a - 754 d må ikke ske, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Stk. 2. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om fremgangsmåden ved forevisning af fotografier.

§ 754 f. Forevisning af en mistænkt for personer uden for politiet (direkte konfrontation) må kun foretages, såfremt

- 1) den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og
- 2) indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen.

Stk. 2. Forevisning af en sigtet i en konfrontationsparade for personer uden for politiet må dog kun foretages, såfremt den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover.

Stk. 3. Forevisning af en mistænkt ved direkte konfrontation eller i en konfrontationsparade kan ske uden for de tilfælde, der er omfattet af stk. 1 og 2, såfremt den pågældende giver samtykke hertil. Samtykket skal så vidt muligt være skriftligt.

Stk. 4. Forevisning af en mistænkt ved direkte konfronta-

tion eller i en konfrontationsparade må ikke ske, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Stk. 5. Afgørelser om forevisning af en mistænkt som nævnt i stk. 1-3 træffes af politiet.

Stk. 6. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om fremgangsmåden ved gennemførelse af konfrontationsparade.

§ 754 g. Politiet må kun offentliggøre signalement eller andre oplysninger, der er egnede til at fastlægge identiteten af en formodet gerningsmand, såfremt«

- 1) den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og
- 2) offentliggørelsen må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen, herunder for fastlæggelsen af den pågældendes identitet, eller for at forebygge yderligere lovovertrædelse.

Stk. 2. Offentliggørelse af et fotografi af den formodede gerningsmand må kun finde sted, såfremt der er begrundet mistanke om, at den pågældende har begået en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover.

Stk. 3. Offentliggørelse som nævnt i stk. 1 og 2 må dog ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Stk. 4. Afgørelse om offentliggørelse som nævnt i stk. 1 og 2 træffes af politiet.

§ 754 h. Er der særlig bestyrket mistanke om, at en person, hvis identitet er politiet bekendt, har begået en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, kan politiet efterlyse den pågældende gennem presse, radio, fjernsyn eller ved anden form for offentlig efterlysning, såfremt dette må antages at være af afgørende betydning for strafforfølgningens gennemførelse eller for at forebygge yderligere lovover-

trædelser af tilsvarende grovhed.

Stk. 2. Ved efterlysning som nævnt i stk. 1 kan der gives oplysninger om den påsigtede kriminalitet og om den sigtedes identitet, herunder navn, stilling og bopæl. Ved efterlysningen kan der tillige ske offentliggørelse af et fotografi af den pågældende.

Stk. 3. Efterlysning må ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelser og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Udvalgets flertal forslår, at stk. 4 affattes således:

Stk. 4. Afgørelse om efterlysning træffes af politiet.

Et mindretal (Eva Smith, Merete Stagetorn og Ove Hansen) foreslår, at den af flertallet foreslåede stk. 4 udgår, og at der i stedet indsættes følgende:

Stk. 4. Afgørelse om efterlysning træffes af retten ved kendelse. I kendelsen anføres de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt. Kendelsen kan til enhver tid omgøres.

Stk. 5. Såfremt indgrebets øjemed ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes, kan politiet træffe beslutning om at foretage efterlysningen. I så fald skal politiet snarest muligt og senest inden 24 timer efter indgrebets iværksættelse forelægge sagen for retten, der ved kendelse afgør-, om indgrebet kan godkendes.

Stk. 6. Inden retten træffer afgørelse efter stk. 4 eller 5, skal der beskikkes en forsvarer for sigtede, og forsvareren skal have lejlighed til at udtale sig."

§§ 754 a - 754 e bliver herefter §§ 754 i - 754 m.

4. §§ 754 i - 754 m udskilles til et nyt kapitel 68 a. Overskriften til kapitel 68 a affattes således:

"Særlige efterforskningskridt."

5. Overskriften til kapitel 71 affattes således:

"Indgreb i meddelelshemmeligheden og observation."

6. Efter § 791 indsættes:

"§ 791 a. Politiet kan foretage fotografering eller iagttagelse ved hjælp af kikkert eller andet apparat af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted (observation), såfremt

- 1) indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen, og
- 2) efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre frihedsstraf.

Stk. 2. Observation som nævnt i stk. 1 ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat, må dog kun foretages, såfremt efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover.

Stk. 3. Observation af personer, der befinder sig i en bolig eller andre husrum, ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat, eller ved hjælp af apparat, der anvendes i boligen eller husrummet, må dog kun foretages, såfremt

- 1) der er bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen kan opnås ved indgrebet,
- 2) indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen,
- 3) efterforskningen angår en lovovertrædelse, der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13 eller en overtrædelse af straffelovens §§ 124, stk. 1, 125, 127, stk. 1, 193, stk. 1, 266, 281 eller 289, og
- 4) efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, som har medført eller som kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier.

Stk. 4. Observation af et ikke frit tilgængeligt sted som

nævnt i stk. 1-3, som den, der angiver at være forurettet ved lovovertrædelsen, har rådighed over, er ikke omfattet af reglerne i denne bestemmelse, såfremt den pågældende meddeler skriftligt samtykke til observationen.

Stk. 5. Observation må ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

Stk. 6. Reglerne i § 782, stk. 2, §§ 783-785, § 788, stk. 1, § 788, stk. 2, nr. 2, og § 788, stk. 3-4, § 789 samt § 791 finder tilsvarende anvendelse på de i stk. 2 og stk. 3 omhandlede tilfælde."

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den

Stk. 2. Fotografier, der er optaget i medfør af § 792 a, og som ved lovens ikrafttræden opbevares af politiet med henblik på senere identifikation, kan fortsat anvendes med henblik på forevisning som nævnt i retsplejelovens § 754 d, som affattet ved denne lovs § 1, nr. 3, uanset betingelserne i § 754 d, stk. 1, nr. 1 eller nr. 2, ikke er opfyldt.

6.2!. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser.

Til nr. 1.

Den foreslåede ændring af § 745, stk. 3, 1. pkt., indebærer, at forsvareren får adgang til at være til stede, når der gennemføres en fotoforevisning, som må formodes at ville finde anvendelse som bevis under domsforhandlingen. Dette svarer til, hvad der gælder ved gennemførelsen af andre efterforskningskridt, så som afhøringer, konfrontationer m.v. Det foreslås endvidere som nyt 2. og 3. pkt., at forsvareren får adgang til at stille forslag med hensyn til gennemførelsen af det pågældende efterforskningskridt, ligesom forsvarerens bemærkninger i så henseende skal tilføjes rapporten. Forslaget, der næppe indebærer nogen væsentlig ændring i forhold til gældende praksis, skal ses i sammenhæng med forslaget til ny § 754 a, jf. bemærkningerne til denne bestemmelser.

Selvom forsvareren har modtaget meddelelse om tidspunktet for gennemførelsen af efterforskningskridtet, er det ikke altid muligt for den pågældende at være til stede. Det bør naturligvis have undtagelsens karakter, at disse efterforskningskridt gennemføres i forsvarerens fravær, når denne har udtrykt ønske om at være til stede. Imidlertid kan der forekomme tilfælde, hvor gennemførelsen ikke kan opsættes. Det foreslås derfor, at politiet i sådanne tilfælde kan gennemføre efterforskningskridtet uden forsvarerens tilstedeværelse. Der skal i så fald uden ophold gives forsvareren meddelelse om det foretagne.

Såfremt der opstår tvist mellem politiet på den ene side og sigtede eller dennes forsvarer på den anden side vedrørende lovligheden af et allerede gennemført eller påtænkt efterforskningskridt, vil spørgsmålet kunne kræves forelagt for retten i medfør af bestemmelsen i retsplejelovens § 746.

Til nr. 2.

Lovudkastet indebærer en lovregulering af forskellige efterforskningsskridt, som i dag er almindeligt anvendte af politiet. Det foreslås, at reglerne indsættes i kapitel 68, der bl.a. omhandler politiets adgang til at foretage afhøringer som led i efterforskningen. Det foreslås endvidere, at overskriften til kapitlet ændres, idet udtrykket "andre efterforskningsskridt" findes dækkende for de **nye** regler, som er indeholdt i udkastet. Samtidig foreslås det, at reglerne om "særlige efterforskningsskridt" **udskilles** til et særskilt kapitel 68 a.

Til nr. 3.

De foreslåede regler vedrører politiets anvendelse af fotoforevisning, konfrontation og efterlysning i de situationer, hvor der gives oplysninger til personer uden for politiet. Dette er ikke ensbetydende med, at politiet frit kan anvende fotoforevisning, konfrontation og efterlysning internt, idet politiets interne videregivelse af oplysninger er reguleret af forvaltningslovens regler.

Til § 754 a

Bestemmelsen indeholder en regel, hvorved politiets adgang til at forevise fotografier af mistænkte for personer uden for politiet lovreguleres.

De fotografier af en mistænkt, som det kan komme på tale at forevise, er ethvert fotografi af den pågældende, som politiet er i besiddelse af, herunder personfotografier optaget i medfør af retsplejelovens § 792 a, stk. 1, eller § 792 b, stk. 1, eller andre fotografier, som politiet måtte være kommet i besiddelse af, f.eks. fra ofre, forbi-passerende m.v.

Betingelserne for at forevise fotografier af mistænkte foreslås fastsat i overensstemmelse med kravene i retspleje-

lovens § 792 a, stk. 1, om legemsbesigtigelse. Der skal være tale om en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, den pågældende skal være mistænkt med rimelig grund, og forevisning af fotografier må kun ske, såfremt det må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen. Det sidste indebærer, at der skal være grund til at tro, at forevisning af fotografiet vil kunne bringe efterforskningen videre.

Det foreslås, at afgørelsen om forevisning af fotografier af mistænkte fortsat træffes af politiet. Såfremt der opstår tvist mellem politiet på den ene side og sigtede eller dennes forsvarer på den anden side vedrørende en allerede gennemført eller påtænkt forevisning af personfotografier, vil spørgsmålet kunne kræves forelagt for retten i medfør af den almindelige bestemmelse i retsplejelovens § 746.

Til § 754 b

Bestemmelsen regulerer politiets adgang til at forevise fotografier af en ikke mistænkt for personer uden for politiet. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til § 754 c og § 754 d.

Til § 754 c

Bestemmelsen vedrører billeder af forurettede og andre vidner.

Det foreslås, at i de tilfælde, hvor forurettede eller vidnets tilladelse, der så vidt muligt skal være skriftlig, til at forevise fotografiet ikke kan opnås, skal betingelserne for, at politiet desuagtet kan forevise det, fastsættes svarende til betingelserne for at gennemtvinge optagelse af fotografier af ikke sigtede, jf. retsplejelovens § 792 d, stk. 2 og 3.

Kravet til kriminalitetens art er således, at efter-

forskningen skal angå en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Indikationsbetingelsen er, at forevisning af fotografier kun må ske, såfremt det må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen.

Kompetencen til at gennemtvinge en optagelse af fotografier af ikke sigtede er henlagt til domstolene, jf. retsplejelovens § 792 d, stk. 3. Udvalget foreslår på den baggrund, at kompetencen til at træffe afgørelse om forevisning af fotografier af forurettede og andre vidner, der ikke har samtykket heri, ligeledes henlægges til retten. Retten skal træffe afgørelsen ved kendelse. Der er dog adgang for politiet til selv at træffe beslutningen i tilfælde af "periculum in mora". Sagen skal i så fald indbringes for retten efterfølgende. Den, indgrebet er rettet mod, skal have adgang til at udtale sig, inden retten træffer afgørelse. Dette svarer til, hvad der gælder med hensyn til legemsindgreb over for ikke sigtede, jf. retsplejelovens § 792 d, stk. 3.

§ 754 d

Bestemmelsen vedrører politiets adgang til at forevise billeder som opbevares af politiet med henblik på senere identifikation (fototeket), jf. retsplejelovens § 792 f. Bestemmelsen regulerer ikke de tilfælde, hvor der alene forevises et billede af en person, der konkret er mistænkt, eller billeder af forurettede eller andre vidner i den sag, der efterforskes, jf. herom §§ 754 a og 754 c.

Som kriminalitetskrav foreslås, at efterforskningen skal angå en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Den pågældende skal desuden inden for de seneste 5 år være fundet skyldig i en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, eller alternativt inden for de seneste 10 år være fundet skyldig i en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller

derover.

Opbevaringskriteriet, jf. retsplejelovens § 792 f, skal således være opfyldt. Det er imidlertid ikke ethvert fotografi, der opfylder opbevaringskriteriet, som også kan forevises efter § 754 d. Nævnes skal navnlig, at et fotografi optaget med henblik på senere identifikation af en person, der meddeles et tiltalefrafald, vil kunne opbevares af politiet efter reglen i § 792 f, men i de tilfælde, hvor der ikke i forbindelse med tiltalefrafaldet er foretaget en retlig prøvelse af skyldsspørgsmålet, er den pågældende ikke "fundet skyldig", og fotografiet kan derfor ikke forevises efter reglen i § 754 d.

Det foreslås, at kompetencen til at træffe afgørelse om forevisning af fotografier efter § 754 d skal tilkomme politiet. hvilket svarer til den gældende, ulovfæstede retstilstand. Ved en eventuel senere tvist vil en fotoforevisning kunne kræves forelagt for retten i medfør af bestemmelsen i retsplejelovens § 746.

Til § 754 e

Stk. 1 indeholder en særlig udformning af proportionalitetsgrundsætningen svarende til reglen i retsplejelovens § 782, stk. 1, om indgreb i meddelelshemmeligheden og § 792 e, stk. 1, om legemsindgreb.

Stk. 2 indeholder en bemyndigelse for justitsministeren til administrativt at fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved forevisning af fotografier. Det er udvalgets opfattelse, at der er behov for at fastsætte nærmere regler på dette område.

Til § 754 f

Bestemmelsen indeholder en ny regel, hvorved betingelserne for politiets adgang til at lade en mistænkt eller en sigtet: forevise for den forurettede eller for vidner i bevis-

øjemed - såkaldt konfrontation - lovreguleres.

Bestemmelsens stk. 1 omhandler den direkte (spontane) konfrontation, der typisk indebærer, at politiet umiddelbart efter forbrydelsen pågriber en person, og herefter straks konfronterer anmelderen eller den forurettede med den pågrebne.

Det foreslås i nr. 1. at den pågældende skal være mistænkt "med rimelig grund", hvilket svarer til mistankekravet i retsplejelovens § 792 a, stk. 1, om legemsbesigtigelse. Som indikationskrav foreslås i nr. 2, at indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen.

Stk. 2 omhandler den konstruerede (arrangerede) konfrontation, der indebærer, at den mistænkte samt et begrænset antal figuranter i en såkaldt "konfrontationsparade" forevises for et eller flere vidner. Anvendelsen af en konfrontationsparade forudsætter, at den pågældende formelt er sigtet. Dette indebærer bl.a., at der er mulighed for at beskikke en forsvarer for den, der skal fremstilles i en konfrontationsparade, jf. retsplejelovens § 732. Det følger af de almindelige regler, at politiet skal vejlede sigtede om adgangen til at begære en forsvarer beskikket. Er der beskikket en forsvarer, finder § 745 om forsvarers adgang til at være tilstede m.v. under konfrontationen anvendelse, jf. herved bemærkningerne til lovudkastets nr. 1.

Det foreslås, at fremstilling af en sigtet i en konfrontationsparade kun må foretages, såfremt den pågældende er mistænkt for en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Grænsen ved fængsel i 1 år og 6 måneder svarer til den, der er anvendt i andre sammenhænge, hvor anvendelsen af bestemte retsmidler ønskes begrænset til grovere kriminalitet, jf. f.eks. retsplejelovens § 792 a, stk. 2, om legemsundersøgelser.

Stk. 3 indeholder en bestemmelse om betydningen af, at en mistænkt eller sigtet giver samtykke til konfrontation eller fremstilling i en konfrontationsparade. Et samtykke fra den pågældende indebærer herefter, at de materielle betingelser for anvendelse af konfrontation bortfalder, således at indgrebet holdes uden for reguleringen.

Stk. 4 indeholder en særlig udformning af proportionalitetsgrundsætningen svarende til reglen i retsplejelovens § 782, stk. 1, om indgreb i meddelelshemmeligheden og § 792 e, stk. 1, om legemsindgreb.

Efter stk. 5 tillægges politiet kompetencen til at træffe afgørelse om anvendelsen af begge former for konfrontation, hvilket svarer til den gældende, ulovfæstede retstilstand. Såfremt der opstår tvist mellem politiet på den ene side og sigtede eller dennes forsvarer på den anden side vedrørende gennemførelsen eller anvendelsen af en konfrontation, vil spørgsmålet kunne kræves forelagt for retten i medfør af bestemmelsen i retsplejelovens § 746.

Stk. 6 indeholder en bemyndigelse for justitsministeren til administrativt at fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved gennemførelse af konfrontation. Det er udvalgets opfattelse, at der er behov for at fastsætte nærmere regler på dette område. Der henvises herved til kapitel 3, pkt. 3.7.2.

Til § 754 g

Bestemmelserne i § 754 g og § 754 h fastsætter betingelserne for politiets adgang til at foretage offentlige efterlysninger som led i efterforskningen. Udgangspunktet for reguleringen er alene offentlige efterlysninger, der kan siges at indebære et straffeprocessuelt tvangsindgreb, jf. dog herved ovenfor i kapitel 1, pkt. 1.5., om vanskelighederne ved at konstatere, om et givet efterforskningsskridt konkret indebærer et straffeprocessuelt tvangsindgreb. Uden for reguleringen falder således f.eks.

efterlysninger af bortgæede eller savnede personer eller undvegne strafafsonere. Uden for reguleringen falder endvidere efterlysninger af forurettede eller andre vidner, uanset at efterlysningen sker som led i strafforfølgningen.

De tilfælde, hvor der i forbindelse med en efterlysning gives egentlige oplysninger om den pågældendes identitet, er reguleret i den foreslåede § 754 h.

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse i § 754 g, at den vedrører politiets adgang til at offentliggøre signalement eller andre oplysninger, der er "egnede til at fastlægge identiteten". Politiet vil derfor som led i den almindelige orientering af offentligheden i et begrænset omfang kunne videregive oplysninger til pressen om formodede gerningsmænd, f.eks. at et røveri blev begået af "to yngre mænd", uden at bestemmelsen finder anvendelse.

Bestemmelsen i § 754 g finder typisk anvendelse i tilfælde, hvor politiet ikke kender den pågældendes identitet, og hvor formålet med offentliggørelsen af signalement m.v. er at få fastlagt identiteten. Bestemmelsen finder imidlertid også anvendelse i tilfælde, hvor politiet nok kender den pågældendes identitet, men hvor man ikke ønsker at oplyse identiteten.

Efter stk. 1 kan der ske offentliggørelse af signalement eller andre oplysninger, der er egnet til at fastlægge identiteten af en formodet gerningsmand. Det kan være oplysninger om alder, højde, særlige kendetegn m.v. De såkaldte "fantombilleder", dvs. billeder, der konstrueres af politiet på baggrund af oplysninger fra vidner, vil også være omfattet af reguleringen. Oplysningerne kan også angå en bil af en bestemt mærke, som den formodede gerningsmand kan sættes i forbindelse med, oplysninger om gerningsmandens "modus operandi" eller lignende.

Efterlysningen skal angå en formodet gerningsmand, der med

rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse. Som kriminalitetskrav foreslås, at der skal være tale om en lovovertrædelse, der forfølges af det off entliefe. He rudove r foreslås som indikationskrav, at efterlysningen skal være af væsentlig betydning for efterforskningen, herunder for fastlæggelsen af den pågældendes identitet, eller for at forebygge yderligere lovovertrædelse.

Selv om en efterlysning ikke isoleret set kan siges at være af væsentlig betydning af hensyn til efterforskningen af den konkrete sag, vil den dog kunne udsendes, såfremt det på baggrund af de for politiet foreliggende oplysninger må formodes, at den pågældende vil begå ny kriminalitet, og at en efterlysning vil kunne medvirke til at forebygge dette.

Efter stk. 2 kan der endvidere ske offentliggørelse af fotografier af den formodede gerningsmand, f.eks. et fotografi optaget af et ovesrvågningskamera i en bank, såfremt der er begrundet mistanke om, at den pågældende har begået en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Dette svarer til kriminalitetskravet i den foreslåede § 754 h, stk. 1, om efterlysning af allerede identificerede personer.

Stk. 3 indeholder en særlig udformning af proportionalitetsgrundsætningen svarende til reglen i retsplejelovens § 782, stk. 1, om indgreb i meddelelshemmeligheden og § 792 e, stk. 1, om legemsindgreb.

Efter stk. 4 tillægges politiet kompetencen til at træffe afgørelse om offentliggørelse af oplysninger som nævnt i stk. 1-2, hvilket svarer til den gældende, ulovfæstede retstilstand. Ved en eventuel senere tvist vil spørgsmålet kunne kræves forelagt for retten i medfør af retsplejelovens § 74 6.

Til § 754 h

Om forståelsen af begrebet offentlige efterlysninger henvises til det, der er anført ovenfor under bemærkningerne til § 754 g.

Bestemmelsen regulerer politiets adgang til at anvende offentlige efterlysninger med henblik på at finde frem til en bestemt person, hvis identitet er politiet bekendt, som formodet gerningsmand.

Offentlig efterlysning af en allerede identificeret gerningsmand kan efter stk. 1 gennemføres, såfremt der er særlig bestyrket mistanke om, at den pågældende har begået en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Der kræves altså en høj grad af sikkerhed for, at den, der efterlyses, også er gerningsmanden. Herudover foreslås som indikationsbetingelse, at offentlig efterlysning må antages at være af afgørende betydning for strafforfølgningens gennemførelse eller for at forebygge yderligere lovovertrædelser af tilsvarende grovhed.

Det følger af bestemmelsen i stk. 2, at der ved efterlysningen kan gives oplysninger om den påsigtede kriminalitet og om den sigtedes identitet, herunder navn, stilling og bopæl, ligesom der kan ske offentliggørelse af et fotografi af den pågældende.

Stk. 3 indeholder en særlig udformning af proportionalitetsgrundsætningen svarende til reglen i retsplejelovens § 782, stk. 1, om indgreb i meddelelshemmeligheden og § 792 e, stk. 1, om legemsindgreb.

Stk. 4 indeholder en bestemmelse om kompetencen til at træffe afgørelse om offentlig efterlysning.

Udvalgets flertal foreslår, at politiet tillægges kompetencen til at træffe afgørelse om offentlig efterlysning,

hvilket svarer til den gældende, ulovfæstede retstilstand. Flertallet finder, at politiet har de bedste forudsætninger for at udøve skønnet over, om offentlig efterlysning er et nødvendigt og hensigtsmæssigt efterforskningskridt, og at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for i hvert enkelt tilfælde at anordne en særskilt retlig prøvelse af indgrebet. Det bemærkes herved, at den pågældende til enhver tid efter retsplejelovens § 746 kan anmode om at få prøvet lovligheden af politiets efterforskningskridt.

Et mindretal (Eva Smith, Merete Stagetorn og Ove Hansen) finder, at offentlig efterlysning er et så indgribende efterforskningskridt, at kompetencen til at træffe afgørelse om offentlig efterlysning bør tillægges retten, jf. det af mindretallet foreslåede stk. 4.

Mindretallet foreslår samtidig som stk. 5 en regel om, at politiet kan træffe beslutning om at foretage offentlig efterlysning, såfremt indgrebets øjemed ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes (periculum in mora).

Endelig foreslår mindretallet i stk. 6, at der bør være adgang til at beskikke en advokat for den eftersøgte. Dette svarer til, hvad der gælder ved legemsindgreb, jf. § 792 c, stk. 4, jf. stk. 2 og stk. 3, 2. pkt.

Til nr. 5.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af udkastets nr. 6. Der henvises til bemærkningerne hertil.

Til nr. 6.

Til § 791 a

Bestemmelsen indeholder en ny regel, hvorved betingelserne for politiets adgang til ved hjælp af optiske instrumenter at iagttage personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted - såkaldt observation - lovreguleres.

forslaget indebærer tillige en begrænsning i politiets nuværende adgang til observation.

Uden for reguleringen falder politiets iagttagelse af personer, der befinder sig på et frit tilgængeligt sted, samt iagttagelser, der sker med det blotte øje.

Idet der henvises til opdelingen i kvalificerede, mere kvalificerede og særlig kvalificerede indgreb, der er omtalt i kapitel 5, pkt. 5.2.5.1., bemærkes, at stk. 1 vedrører de kvalificerede indgreb, stk. 2 vedrører de mere kvalificerede indgreb, og stk. 3 vedrører de særlig kvalificerede indgreb.

I stk. 1 foreslås som indikationskrav, at indgrebet kan foretages, hvis det er af væsentlig betydning for efterforskningen. Dette svarer efter udvalgets opfattelse til den gældende, ulovbestemte retstilstand på området. Kravet til kriminalitetens art er, at der er tale om en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre frihedsstraf. Dette svarer til kravet efter retsplejelovens §§ 794 og 795 om ransagning hos en sigtet, henholdsvis en ikke sigtet, men er en skærpelse i forhold til den gældende, ulovbestemte retstilstand på området.

I stk. 2 foreslås det at skærpe kriminalitetskravet, således at efterforskningen skal angå en lovovertrædelse med en strafferamme på mindst 1 år og 6 måneder i tilfælde, hvor observationen foretages ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat.

Med hensyn til særligt kvalificerede indgreb, har udvalget fundet, at betingelserne for iværksættelse af sådan observation bør ligge på niveau med betingelserne efter retsplejelovens § 781, stk. 1, for indgreb i meddelelshemmeligheden, da indgrebene er sammenlignelige både med hensyn til beskyttelsesinteressen og udførelsesmåden.

Herudover foreslås det at stille særlige krav til karakteren af de interesser, som den pågældende straffebestemmelse tilsigter at værne, nemlig krav svarende til de, der gælder efter retsplejelovens § 781, stk. 4, om anden aflytning (rumaflytning).

Efter stk. 3. nr. 1. kræves det således, at der er bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen kan opnås ved indgrebet, og efter nr. 2. foreslås der som indikationskrav, at indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen. I nr. 3 foreslås som kriminalitetskrav, at efterforskningen skal angå en lovovertrædelse, der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13 (statsforbrydelser) eller en overtrædelse af en række specielt opregnede straffelovsbestemmelser. Endelig foreslås i nr. 4. at efterforskningen skal vedrøre en lovovertrædelse, som har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier.

Stk. 4 indeholder en bestemmelse om betydningen af, at den, der har rådighed over det ikke frit tilgængelige sted, meddeler samtykke til, at der foretages observation af lokaliteten. Efter bestemmelsen kan samtykke alene meddeles af den, der har rådighed over det ikke frit tilgængelige sted, såfremt den pågældende tillige er den forurettede ved den lovovertrædelse, der efterforskes. Et gyldigt samtykke fra den forurettede indebærer herefter, at de materielle betingelser for anvendelse af observation bortfalder. Det foreslås, at samtykket af hensyn til eventuel senere bevistvivl skal være skriftligt.

Stk. 5 indeholder en særlig udformning af proportionalitet sgrundsætningen svarende til reglen i § 782, stk. 1, om indgreb i meddelelshemmeligheden.

Opdelingen i særligt kvalificerede, henholdsvis mere kvalificerede og kvalificerede indgreb har også betydning for

den af udvalget foreslåede kompetenceregulering i stk. 6. idet observation, der er omfattet af stk. 2 eller stk. 3, alene kan iværksættes efter retskendelse. jf. henvisningen til reglen i retsplejelovens § 783.

Observation, der er omfattet af stk. 1, kan derimod besluttes af politiet. På baggrund af karakteren af denne observation er der ikke fundet grundlag for at fastsætte en underretningspligt. Såfremt den observerede bliver bekendt med observationen, følger det af den almindelige bestemmelse i retsplejelovens § 746, at der er mulighed for at kræve tvistigheder forelagt for retten.

Som det fremgår af bestemmelsen i stk. 6 er yderligere en række af de regler, der gælder for indgreb i meddelelshemmeligheden, gjort tilsvarende anvendelige på observation. Det drejer sig om § 782, stk. 2, hvorefter der ikke må foretages aflytning m.v. med hensyn til den mistænkte forbindelse med personer, der efter § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne, §§ 784-785 om advokatbeskikkelse m.v., § 788, stk. 1, § 788, stk. 2, nr. 2, og § 788, stk. 3-4, om efterfølgende underretning om indgrebet, § 789 om politiets adgang til at anvende de oplysninger, der er fremkommet ved et indgreb i meddelelshemmeligheden, og § 791 om politiets adgang til at opbevare det fremkomne materiale.

Det bemærkes, at observation efter bestemmelsens stk. 2 eller stk. 3 forudsætter rettens tilladelse. I de tilfælde, hvor retten meddeler tilladelse til indgrebet, og hvor indgrebet for at kunne gennemføres forudsætter, at politiet skaffer sig adgang til og opsætter overvågningsudstyr på den lokalitet, som indgrebet angår, må rettens tilladelse efter udvalgets opfattelse antages som nødvendig konsekvens at indebære, at politiet kan skaffe sig adgang til lokaliteterne og opsætte det pågældende udstyr. Dette svarer til den tilsvarende situation ved indgreb i meddelelshemmeligheden. Det bemærkes herved, at de lokaliteter, som indgrebet angår, skal anføres i kendelsen, jf.

henvisningen i stk. 6 til retsplejelovens § 783.

Til § 2

Stk. 1 indeholder lovens ikrafttrædelsesregel.

I stk. 2 foreslås en overgangsregel, hvorefter fotografier optaget med henblik på senere identifikation, som allerede indgår i politiets samlinger, fortsat kan anvendes med henblik på forevisning efter den foreslåede § 754 d, uanset at kravet efter stk. 1, nr. 1 eller nr. 2, ikke er opfyldt. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til § 754 d.

