

Kapitel 2.

Begrebet ransagning og systematik for reguleringen.

2.1. Ransagning som straffeprocessuelt tvangsindgreb.

Ved ransagning forstår udvalget et straffeprocessuelt tvangsindgreb, hvorved der foretages undersøgelse af en persons husrum, andre lokaliteter eller genstande. Det fremgår af denne foreløbige definition, at kun sådanne efterforskningsmidler, som er straffeprocessuelle tvangsindgreb, kan være omfattede af begrebet ransagning.

I betænkning nr. 1023/1984 om indgreb i meddelelseshemmeligheden og anvendelse af agenter findes side 11 ff udvalgets generelle bemærkninger om straffeprocessuelle tvangsindgreb, hvortil der henvises. Det karakteristiske ved et straffeprocessuelt tvangsindgreb er, 1) at det foretages som led i en strafforfølgning, 2) at det påtvinger sigtede eller andre indgreb i deres private interessesfære, og 3) at det foretages på en sådan måde, at politiets handlinger ville være strafbare, hvis de ikke var særligt hjemlede som led i strafforfølgningen.

Det følger af den foreløbige definition, at undersøgelser, der ikke er led i en strafforfølgning, men foretages på rent administrativt grundlag, f.eks. toldvæsenets undersøgelser af importerede varer, brandmyndighedernes undersøgelser af brandfarlige oplag eller politiets tilsyn med forretninger, der handler med brugte genstande, ikke er omfattet af udvalgets begreb ransagning.

Det samme gælder undersøgelser, som politiet foretager som led i en strafforfølgning, men uden at der herved realiseres noget strafbart gerningsindhold. F.eks. vil politiets

eftersyn af biler på en offentlig parkeringsplads for at se, om nogen af dem har skrabemærker eller lakspor svarende til et færdselsuheld, hvor den ene part er flygtet fra stedet, ikke **være** nogen ransagning. Et sådant eftersyn af parkerede biler kan foretages af enhver, uden at der herved foretages nogen strafbar krænkelse af ejeren.

Heller ikke politiets afspærring og undersøgelse af et offentligt tilgængeligt areal, f.eks. et gadeareal eller et skovområde, for at finde spor af en forbrydelse, vil være omfattet af udvalgets begreb ransagning, idet der ikke herved sker indgreb i nogens private interessesfære.

I daglig tale bruges ordet ransagning muligvis i betydninger, der er videre end udvalgets forståelse af ordet. Nogen vil således måske kalde toldvæsenets undersøgelse af en rejsendes kuffert eller politiets besigtigelse af **asfaltbelægningen** på et uheldssted for at finde skrid- og bremsespor for "ransagninger".

Udvalgets ønske om at begrænse den lovtekniske anvendelse af ordet ransagning til undersøgelser, der er straffeprocessuelle tvangsindgreb, hænger sammen med det særlige behov, der er for at tilvejebringe hjemmel for og at regulere sådanne indgreb. De undersøgelser, som en privatperson lovligt og straffrit kan foretage, f.eks. besigtigelse af genstande på offentligt tilgængelige steder, kan politiet naturligvis også foretage. Hertil kræves ingen særlig hjemmel. Derimod kræves der hjemmel for, at politiet i efterforskningsøjemed og i strid med husfreden eller privatlivets fred kan trænge ind på nogens enemærker og foretage undersøgelser. På tilsvarende måde er der ikke i strafferechtsplejen behov for at hjemle og regulere de administrative eftersyn og undersøgelser, om hvilke der findes regler i toldloven, brandlovgivningen o.s.v., og som ikke foretages som led i en strafforfølgning. Først når der er tale om undersøgelser som led i politiets efterforskning af lovovertrædelser, og hvorved der sker indgreb i nogens private interessesfærer - altså som straffeprocessuelle tvangsindgreb - opstår behovet for regulering i retspleje-

loven.

Det følger af det anførte, at retsplejelovens regler om ransagning - i den af udvalget anvendte snævre betydning - som opgave bør have dels at tilvejebringe klar hjemmel for politiet til at foretage sådanne ransagninger, dels at beskrive de begrænsninger og betingelser, der må opstilles for politiets ransagninger, og de nærmere fremgangsmåder politiet skal følge, når der foretages ransagning.

2.2. Beskyttelsesinteressen.

Ved politiets ransagninger, således som udvalget definerer begrebet, vil gerningsindholdet i straffelovens § 264, stk. 1, nr. 1 og 2, om uberettiget at skaffe sig adgang til fremmed hus eller ikke frit tilgængeligt sted, og § 263, stk. 1, nr. 2, om uberettiget at skaffe sig adgang til andres gemmer typisk være realiseret. Det samme kan efter omstændighederne gælde § 263, stk. 1, nr. 1, om uberettiget at bryde eller gøre sig bekendt med indholdet af andres breve, telegrammer eller andre lukkede meddelelser eller optegnelser. Gennemføres ransagningen under trussel om eller anvendelse af den fornødne magt, vil også gerningsindholdet i § 260, nr. 1, om ulovlig tvang kunne være realiseret. Endelig vil der i tilfælde, hvor det for ransagningens gennemførelse er nødvendigt at foretage en vis tingsødelæggelse - f.eks. at bryde låsen til et skab - eller hvor ransagningen er så langvarig, at den indebærer en rådighedsberøvelse, kunne blive tale om, at indgrebet er omfattet af straffelovens § 291 om hærværk, henholdsvis § 293 om brugstyveri.

Også uden for straffeloven findes straffebestemmelser, der værner de interesser, som en ransagning kan komme i konflikt med. Dette gælder således mark- og vejfredslovens § 17 om færden på anden mands grund og politivedtægtens § 16 om uberettiget ophold på trapper, i porte m.v.

Undertiden foretager politiet efterforskningskridt, der er omfattede af straffelovens § 264 a, der omhandler foto-

grafering eller iagttagelse ved hjælp af kikkert eller andet apparat af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted. Et sådant straffeprocessuelt tvangsindgreb er ikke i dag reguleret i retsplejeloven. Det omfattes ikke af de gældende bestemmelser om ransagning. Efter udvalgets opfattelse adskiller indgrebet sig så væsentligt fra det traditionelle begreb ransagning, at det ikke er egnet til regulering sammen med bestemmelserne herom. Indgrebet bør formentlig reguleres i forbindelse med udformningen af et helt nyt regelsæt om politiets freds- og ærekrænkende indgreb.

Fastlæggelsen af begrebet ransagning kan ikke ske alene ved angivelsen af den krænkede beskyttelsesinteresse. I det følgende redegøres derfor nærmere for den af udvalget valgte afgrænsning af begrebet ransagning og dermed af genstanden for de retsregler, som betænkningen søger at opstille.

2.3. Nærmere definition og afgrænsning.

I denne betænkning forstås ved ransagning et straffeprocessuelt tvangsindgreb, hvorved der i strid med husfreden eller privatlivets fred foretages undersøgelse af nogens bolig, øvrige husrum, andre lokaliteter, gemmer, andre genstande, dokumenter, papirer og lignende.

Definitionen af begrebet siger ikke noget om formålet med undersøgelsen, ud over hvad der følger af, at der er tale om et straffeprocessuelt indgreb, d.v.s. et indgreb, hvorved politiet under forberedelsen af en straffesag skaffer eller sikrer oplysninger i sagen eller på anden måde fremmer strafforfølgningen og kriminalitetsbekæmpelsen.

I praksis vil en ransagning typisk have til formål at finde bevismidler i sagen eller ting, der skal beslaglægges, jf. § 794 i den gældende retsplejelov. Ransagning kan dog også finde sted for at eftersøge en mistænkt, der skal anholdes, eller en person, over hvem en straffedom skal fuldbyrdes, jf. retsplejelovens § 759 og § 761.

De mulige genstande for ransagning er søgt fastlagt i definitionen. Det kan være fast ejendom i form af hus, **husrum**, have, gårdsplads eller andre lokaliteter. Det **kan** også være løsøre i form af f.eks. tasker, tøj, motorkøretøjer eller redskaber. Definitionen nævner specielt "gemmer" som mulig genstand for en ransagning. Dette ord, der også findes i straffelovens § 263, stk. 1, nr. 2, og som ikke har nogen skarpt afgrænset betydning, kan omfatte dele af en fast ejendom, f.eks. indbyggede skabe, skuffer og bokse, men også rum i løsøre, der er egnede til opbevaring, f.eks. tasker, kommoder, lommer i tøj eller bagagerummet i en bil.

En særlig gruppe af genstande er i definitionen beskrevet som dokumenter, papirer og lignende. Karakteristisk for disse genstande er, at de er særligt egnede til ved hjælp af bogstaver, tegn og symboler at være bærere af et meningsindhold og derfor ofte har stor efterforskningsmæssig betydning, samtidig med at indehaveren kan have en særlig interesse i at bevare de **hemmeligheder**, de måtte indeholde. Ordet "lignende" i definitionen omfatter andre medier - herunder elektroniske medier - der på samme måde som papirer er egnede til at være bærere af et meningsindhold. En undersøgelse af de magnetbånd, der findes under ransagning på et kontor, eller af de regnskabsoplysninger, der er indtalt i en datamats hukommelse, vil følgelig også være omfattet af definitionen på en ransagning.

Derimod vil hemmelig aflytning af korrespondancen mellem en sigtets terminal og en andetsteds anbragt database være et indgreb i meddelelshemmeligheden, som er reguleret i retsplejelovens kapitel 71. På samme måde vil undersøgelse af et brev under forsendelse være omfattet af kapitel 71, medens et brev, der endnu ikke er afsendt, eller som er kommet frem hos modtageren, vil kunne undersøges i medfør af ransagningsreglerne. Har en person indkoblet en båndoptager på sin telefon (automatisk telefonsvarer), må en afspilning af det, der er indgået på båndet på det tidspunkt, da ransagning finder sted, formentlig være omfattet

af ransagningen. Båndet har for indehaveren af telefonen samme funktion som de skriftlige telefonnotater, som den pågældende måtte have foretaget af en ført telefonsamtale. Om afgrænsningen mellem ransagning og indgreb i meddelel-seshemmeligheden se i øvrigt betænkning 1023/1984, side 55.

Ransagning efter ovenstående definition omfatter - i mod-sætning til de gældende regler, jf. retsplejelovens § 794 - ikke undersøgelser af en persons legeme. Dette hænger sammen med, at udvalget ved betænkning 1104/1987 har fore-slået en særskilt regulering af legemsindgreb. Det tøj, som en person er iført, er derimod omfattet af ovenstående definition af ransagning. I betænkningen om legemsindgreb har udvalget imidlertid af praktiske grunde foreslået, at reglerne herom også finder anvendelse på visitation af det tøj, som den undersøgte person er iført. I konsekvens her-af foreslår udvalget i nærværende betænkning (lovudkastets S 793, stk. 3, 2. pkt.), at reglerne om ransagning udfor-mes således, at de for så vidt angår visitation af en un-dersøgt persons tøj henviser til reglerne om legemsind-greb. Denne - ikke særlig systematiske, men praktiske - grænsedragning mellem de to regelsæt viser i øvrigt det ønskelige i, at de to regelsæt harmoniseres med hensyn til betingelser, kompetence etc.

For at gennemføre en ransagning er det undertiden nødven-digt at foretage hel eller delvis ødelæggelse af den un-dersøgte genstand. Er der mistanke om, at narkotika er indsyet i en persons beklædning eller gemt i et hemmeligt hulrum i en bil, kan det således være påkrævet at sprætte tøjet op eller at adskille bilen. På samme måde kan det være nødvendigt at bryde en lås til et skab op, hvis nøg-len ikke kan skaffes til veje, og låsen ikke kan dirkes op. En sådan tingsødelæggelse er ikke direkte omfattet af ovenstående definition af ransagning. Efter udvalgets op-fattelse bør den - i det omfang tingsødelæggelsen er nød-vendig for gennemførelsen af ransagningen - anses som et accessorium hertil og ikke som et selvstændigt tvangsind-greb. En ransagning, der indbefatter tingsødelæggelse, fo-

reslås derfor omfattet af de almindelige regler om ransagning. Se i øvrigt nedenfor kapitel 5.2.6.

Ligesom tingsødelæggelse kan være et accessorium til en ransagning, kan en ransagning være et accessorium til et andet indgreb, jf. betænkning nr. 1023/1984, side 60, hvor det beskrives, at en tilladelse for politiet til "anden aflytning" (rumaflytning) må indebære, at politiet i fornødent omfang kan skaffe sig adgang til de pågældende lokaler m.v. med henblik på anbringelse af aflytningsudstyr. De undersøgelser af lokalet og dets inventar, som i denne forbindelse er nødvendige, er altså ikke regulerede af ransagningsreglerne, men af reglerne om indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Politiets adgang til at foretage en ransagning modsvares af, at indehaveren af de pågældende genstande må tåle, at disse undersøges. Derimod ligger der ikke begrebsmæssigt i ransagningen nogen rådighedsberøvelse. Undersøgelsen forudsættes principielt at kunne udføres straks og på stedet. Hvis genstanden skal indtransporteres til politiet for at undergå en nøjere teknisk analyse, der måske varer flere dage eller uger, eller der på anden måde sker en egentlig rådighedsberøvelse, vil der foreligge en beslaglæggelse, der er underkastet reglerne herom. I forbindelse med udvalgets fremtidige gennemgang af beslaglæggelsesreglerne vil også politiets undersøgelser af beslaglagte genstande blive reguleret, eventuelt med henvisning til ransagningsreglerne.

I praksis er det imidlertid vanskeligt at foretage en skarp grænsedragning mellem beslaglæggelse og ransagning. Også den ransagning, der principielt foretages straks og på stedet, indbefatter en vis rådighedsberøvelse, så længe undersøgelsen står på. Besidderen af en bil eller en taske, der skal ransages, må vente med at bortfjerne effekterne fra stedet, indtil undersøgelsen er afsluttet. Denne (kortvarige) rådighedsberøvelse må anses som et accessorium til ransagningen og reguleres af reglerne herom på samme måde som den kortvarige frihedsberøvelse, der er

nødvendig, mens et legemsindgreb gennemføres, er et accessorium hertil, jf. betænkning 1104/1987, side 61 og 83.

For så vidt angår ransagning af fast ejendom kan det i enkelte, særlige tilfælde være nødvendigt at udstrække undersøgelsen over længere tidsrum, uden at beslaglæggelse - under hensyn til arten af undersøgelsens genstand - kommer på tale. Også den heri liggende rådighedsberøvelse må opfattes som et accessorium til ransagningen. De forøgede ulemper for indehaveren af ejendommen, som dette kan give anledning til, må der tages hensyn til ved proportionalitetsafvejningen.

De beskrevne vanskeligheder ved at trække en skarp grænse mellem ransagning og beslaglæggelse gør det naturligt, at udvalget ved sin senere behandling af beslaglæggelsesreglerne tilstræber en harmonisering af de to regelsæt.

2.3.1. Særligt om den nedre grænse for ransagning.

Ikke alle politiets undersøgelser af husrum, andre lokaliteter eller genstande kan anses som egentlige ransagninger. Kun undersøgelser, der har karakter af straffeprocessuelle tvangsindgreb, er, som tidligere nævnt, ransagninger. Hermed er det teoretiske udgangspunkt givet. Problemet er imidlertid, hvorledes man nærmere skal beskrive og fastlægge grænsen mellem de undersøgelser, der er ransagning og dermed reguleret af reglerne herom, og de undersøgelser, der ikke udgør strafbare indgreb i nogens interessefære og derfor ikke er undergivet særskilt regulering. Hvor går den "nedre grænse" for ransagning ?

Spørgsmålets besvarelse har en række praktiske konsekvenser. Både i de gældende regler i retsplejeloven og i udvalgets lovudkast findes en ret detaljeret regulering af ransagning. Hvis en undersøgelse må anses som en egentlig ransagning, skal disse regler være opfyldt. Det drejer sig om, hvem der har kompetence til at tillade indgrebet, om eventuel indhentelse af formeligt samtykke fra indehaveren eller efterfølgende godkendelse af retten, om betingelser-

ne for indgrebet samt om den formelle fremgangsmåde ved indgrebets foretagelse, herunder tilkaldelse af vidner og underretning af indehaveren. Ligger undersøgelsen under den "nedre grænse", falder alle disse krav væk.

Navnlig ved undersøgelser af fast ejendom kan der foreligge en række tilfælde, hvor det er tvivlsomt, om undersøgelsen ligger over eller under den nedre grænse for ransagning: Er politiets undersøgelse i en privatejet skov, eventuelt for at finde nedgravede koster, en ransagning? Kan politiet uden at iagttage ransagningsreglerne foretage eftersyn på private gårdspladser, parkeringsområder og lignende, hvor man har mistanke om, at en forbrydelse kan have fundet sted? Skal politiet, når en forbryder forfølges gennem private haver, overholde ransagningsreglerne, det vil navnlig sige indhente efterfølgende samtykke fra ejerne? Kan politiet - uden at der foreligger ransagning - foretage eftersyn af opgange, vestibuler og fællesarealer i et boligkompleks, hvor man har mistanke om, at en eftersøgt person opholder sig?

Ved besvarelsen af disse spørgsmål må man se på, hvorvidt politiets adfærd - uden at være særligt hjemlet som ransagning - ville udgøre en strafbar krænkelse af de personer, der har rådighed over de pågældende arealer. De relevante straffebud indeholder imidlertid ikke nogen skarp angivelse af, hvornår der foreligger en strafbar krænkelse af andres enemærker. Straffelovens §§ 263 og 264 taler således om den, der "uberettiget" skaffer sig adgang til andres gemmer, til fremmed hus eller andet ikke frit tilgængeligt sted. Mark- og vejfredslovens § 17 taler om den, der "uden ejerens tilladelse eller anden hjemmel" færdes på anden mands grund. Og politivedtægtens § 16 taler om, at "uvedkommende" ikke må tage ophold på trapper, i porte, i opgange, gårde, haver, køretøjer **etc.** Det fremgår af disse formuleringer, at formålet med at skaffe sig adgang til andres enemærker er af væsentlig betydning ved vurderingen af, om der foreligger et strafbart forhold. Højesterets domme i U 1987.934 og U 1987.937 taler i samme retning.

Herefter må det antages, at politiet er berettiget til - uden at der foreligger egentlig ransagning - at skaffe sig adgang til og foretage iagttagelser på private områder i hvert fald i samme omfang, som udenforstående privatpersoner kan gøre det straffrit. Derudover må politiet på grund af de særlige **kvalificerede** formål, som det varetager - både efterforskningsmæssige formål og som uanmodet forretningsfører ("negotiorum gestor") for ejeren af den lokalitet, hvor en forbrydelse eller en ulykke måske er ved at finde sted eller har fundet sted - have en udvidet adgang til at foretage eftersyn af sådanne områder, som vel ikke er offentligt tilgængelige, men hvor politiets tilstedekomst for at løse dets opgaver er til ringe ulempe for ejeren eller snarere er til betryggelse for denne. På dette grundlag må det antages, at de ovenfor side 43, 2. afsnit, rejste spørgsmål alle må besvares derhen, at politiets undersøgelser og skaffen sig adgang til de pågældende steder ikke har karakter af ransagning. På samme måde må det antages, at politiet kan undersøge en henkastet tegnebog eller en på et usædvanligt sted efterladt og formentlig brugsstjålet bil for at finde eventuelle spor af en forbrydelse, uden at et sådant eftersyn kan betegnes som en ransagning.

Udvalget har overvejet, om man bør søge at opstille særlige regler, der præciserer den nedre grænse for ransagning. Udvalget er dog meget tilbage herfor, idet vurderingen i hvert enkelt tilfælde må afhænge af de konkrete omstændigheder, herunder ejerens interesse i at værne sine enemærker mod andres indtrængen og politiets formål med at skaffe sig adgang samt arten og omfanget af den undersøgelse, der agtes foretaget. Der er således en afgørende forskel imellem, f.eks. om politiet flygtigt gennemser en række private forhaver for at se, om en bankrøver, der er løbet forbi, har kastet sit overtrækstøj og sit våben ind i en have, og på den anden side, om politiet giver sig til at grave i en privat forhave for at lede efter nedgravede koster eller narkotika. Hvis politiet har en vis mistanke mod ejeren af det pågældende område, taler dette i retning

af at kræve de formelle ransagningsregler opfyldt.

Efter udvalgets opfattelse bør den endelige fastlæggelse i hvert enkelt tilfælde af den nedre grænse for ransagning overlades til praksis, herunder eventuelt retspraksis f.eks. på grundlag af en klage efter retsplejelovens § 746. Medvirkende for udvalget ved denne indstilling har det været, at de gældende regler om ransagning, der heller ikke fastlægger den nedre grænse, ikke i praksis har givet anledning til tvister og klager af betydning.

Udvalget foreslår dog, at det i lovudkastet (§ 793, stk. 2) udtrykkeligt fastslås, at undersøgelser af lokaliteter eller genstande, som er frit tilgængelige for politiet, ikke er omfattet af reglerne i ransagningskapitlet.

2.3.2. Særligt om kontrolforanstaltninger uden for strafferetsplejen.

Mange forvaltningsretlige love, f.eks. toldlovgivningen, momslovgivningen, skattelovgivningen, miljølovgivningen, byggelovgivningen og brandlovgivningen, hjemler vedkommende forvaltningsmyndighed adgang til at skaffe sig oplysninger, herunder ved undersøgelse af fast ejendom, ved besigtigelse af bestemte genstande, ved undersøgelse af regnskaber, forretningsbøger, korrespondance m.v. eller ved prøveudtagning. Disse indgreb, der er nærmere beskrevet i betænkning nr. 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, side 31 ff, foretages især som led i vedkommende forvaltningsmyndigheds kontrol inden for sit sagsområde.

Indgrebene kan have betydelige lighedspunkter med ransagning. Undertiden yder politiet bistand ved indgrebenes gennemførelse. Ifølge retsplejelovens § 1018, stk. 2, finder bestemmelserne om politiets ransagning - ligesom de øvrige regler i lovens 4. bog, 2. afsnit - imidlertid ikke anvendelse på de administrative indgreb. Det er nævnt ovenfor, at de omhandlede tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, der ikke er straffeprocessuelle tvangsindgreb,

falder uden for begrebet ransagning i denne betænkning.

I praksis sker det imidlertid ikke sjældent, at administrative tvangsindgreb tages i anvendelse på et tidspunkt, hvor der foreligger mistanke om en strafbar lovovertrædelse. En anmeldelse til forvaltningsmyndigheden om et ulovligt forhold er måske netop begrundelsen for, at et inspektionsbesøg foretages. Hvis der ved inspektionen konstateres strafbare forhold, underrettes politiet, der rejser en egentlig straffesag. Det kan også forekomme, at man sideløbende med politiets efterforskning og til brug for denne lader den administrative myndighed udnytte sin hjemmel til at skaffe flere oplysninger. De administrative tvangsindgreb kan i sådanne tilfælde tjene efterforskningsmæssige formål ganske på samme måde som et straffeprocessuelt tvangsindgreb.

Det er omdiskuteret, hvorvidt den hjemmel, der findes i en del forvaltningslove til at foretage administrative tvangsindgreb, kan og bør anvendes til at skaffe oplysninger om konkrete lovovertrædelser til brug for den videre strafforfølgning. På den ene side fremhæves det, at der herved kan ske en omgåelse af strafferetsplejens regler, der kan være retssikkerhedsmæssigt uheldig. På den anden side erkendes det, at det formentlig er helt nødvendigt, at de administrative beføjelser i et vist omfang kan anvendes også i tilfælde, hvor der er konkret mistanke om et strafbart forhold. Spørgsmålet er drøftet i betænkning 1039/1985, side 143 ff, uden at man dér har tilvejebragt fuld klarhed over den bestående retstilstand eller fremsat forslag til lovændringer, der generelt **afklarer** spørgsmålet.

Rigsadvokaten har på foranledning af Strafferetsplejeudvalgets arbejde med nærværende betænkning indhentet udtalelser fra statsadvokaterne og fra nogle politimyndigheder om anvendelsen af administrative tvangsindgreb som led i efterforskning af konkrete lovovertrædelser. Materialet er stillet til Strafferetsplejeudvalgets rådighed. Det fremgår heraf, at administrative tvangsindgreb faktisk **anven-**

des som grundlag for eller som led i politiets efterforskning, og at dette af en del statsadvokater og politimynderheder anses som nødvendigt, men at vurderingen af lovligheden heraf er stærkt varierende.

Det af rigsadvokaten indsamlede materiale viser efter udvalgets opfattelse, at der er behov for en afklaring af, i hvilket omfang det administrative kontrolapparat må anvendes til at indsamle oplysninger til brug ved forberedelsen af straffesager - eventuelt sideløbende med politiets efterforskning - og hvilke retssikkerhedsmæssige garantier, der bør knyttes til en sådan anvendelse.

Udvalget har overvejet, om det kunne være en rimelig og hensigtsmæssig løsning at acceptere en fri anvendelse af de kontrolforanstaltninger, der findes i **forvaltningsretlige** love, som supplement til retsplejelovens efterforskningsskridt og straffeprocessuelle tvangsindgreb, mod at der til gengæld f.eks. i retsplejelovens § 1018, stk. 2, indføres nogle retssikkerhedsmæssige garantiregler vedrørende administrative **tvangsindgrebs** anvendelse i straffetsplejen, navnlig med hensyn til forsvarerbeskikkelse og den mistænkte pligt til at udtale sig. Udvalget finder dog, at et sådant forslag burde gøres til genstand for en mere dybtgående behandling, end der er mulighed for i nærværende betænkning, og måtte nødvendiggøre forhandling med en lang række særmyndigheder. Udvalget afstår derfor fra at stille forslag om regulering af spørgsmålet.

Så længe der ikke er foretaget en regulering, vil spørgsmålet om, i hvilket omfang administrative tvangsindgreb kan anvendes for at skabe grundlag for eller som led i politiets efterforskning, være uafklaret. De af udvalget foreslåede regler om politiets ransagning finder kun anvendelse på de ovenfor side 38 definerede ransagninger, men ikke - i hvert fald ikke direkte - på administrative tvangsindgreb, selv om disse måtte anvendes som led i eller for at skabe grundlag for politiets efterforskning.

2.4. Systematik for reguleringen.

Ved al regulering af straffeprocessuelle tvangsindgreb opstår der spørgsmål om fastlæggelsen af kompetence/ formkrav, kriminalitetskrav, mistankekrav og indikationskrav. Endvidere må man overveje, om der er behov for en særlig udformning af de proportionalitets- og skånsomhedsgrundsætninger, der antages at gælde ved alle indgreb. Der henvises i øvrigt til udvalgets generelle bemærkninger om regulering af straffeprocessuelle tvangsindgreb i betænkning 1023/1984, side 18 ff, optrykt nedenfor som bilag 3.

Ikke alle ransagninger er lige byrdefulde for den, de retter sig imod. Ved den nærmere udformning af reguleringen er der grund til at skelne mellem mere eller mindre intense indgreb. Hertil kommer, at grundlovens § 72 foreskriver en bestemt kompetenceregulering for visse arter af ransagning. Der er også grund til at skelne imellem ransagninger mod mistænkte personer og ransagning mod personer, der ikke er mistænkte.

2.4.1. Ransagning af mistænkte eller ikke-mistænkte.

De gældende regler i retsplejeloven sonderer mellem ransagning mod sigtede (§ 794) og ransagning mod ikke sigtede personer (§ 795). En tilsvarende sondering foreslog udvalget i betænkningen om legemsindgreb (nr. 1104/1987).

Efter udvalgets opfattelse bør sonderingen i forbindelse med reglerne om ransagning ikke bygge på, hvorvidt der er rejst formel sigtelse eller ej, men derimod på, hvorvidt den pågældende er mistænkt eller ej. Dette beror på, at ransagning undertiden iværksættes mod en person, der mistænkes for lovovertrædelser, uden at der forinden er foreholdt den pågældende nogen sigtelse, og uden at der ved ransagningen bliver lejlighed hertil, idet han eller hun ikke træffes hjemme. I sådanne tilfælde, hvor der ikke er sket en formelig sigtelse, bør reglerne om ransagning mod mistænkte anvendes.

I udvalgets lovudkast er betingelserne for at foretage ransagning strengere ved indgreb mod ikke-mistænkte end ved indgreb mod mistænkte. På den anden side er der ved ransagning mod ikke-mistænkte - ligesom ved legemsindgreb mod ikke-sigtede, jf. betænkning 1104/1987, side 77 ff - givet mulighed for, at et samtykke bringer indgrebet helt uden for reguleringen.

Ransagning hos en ikke-mistænkt vil ofte have karakter af en gerningsstedsundersøgelse hos offeret for forbrydelsen. I disse tilfælde vil der normalt foreligge ikke blot et samtykke til undersøgelsen, men anmeldelsen vil ligefrem indeholde en anmodning herom. I andre tilfælde vil der være tale om ransagning mod tredjemænd, der formentlig intet har med forbrydelsen at gøre, f.eks. hvor der er mistanke om, at gerningsmanden har gemt koster hos en tredjemand, der meget muligt er uskyldig og uvidende om forholdet.

I sidstnævnte tilfælde bør politiet, inden ransagningen foretages, vurdere, om der er en vis mistanke mod den pågældende eller ej. Er der en vis mistanke, må reglerne om ransagning mod mistænkte personer anvendes, hvilket medfører, at et samtykke ikke suspenderer de materielle betingelser for indgrebets foretagelse, jf. nedenfor side 66. Hvis politiet først betragter den pågældende som ikke-mistænkt og forsøger at gennemføre ransagningen på **samtykkegrundlag**, for derefter, hvis samtykke nægtes, at rejse mistanke mod den pågældende og gennemføre ransagningen efter de lempeligere regler om ransagning mod mistænkte personer, vil det i nogle tilfælde kunne give anledning til kritik. Der kan dog naturligvis forekomme tilfælde, hvor en person først er ikke-mistænkt, men hvor senere omstændigheder giver grundlag for mistanke. Et afslag på samtykke til ransagning vil efter omstændighederne kunne give grundlag for at rejse mistanke, f.eks. hvor der er sikkerhed for, at en stjålet genstand befinder sig hos en af personerne i et selskab, og alle giver samtykke til ransagning af deres tasker med undtagelse af én person.

Om en ransagning skal anses som foretaget mod en mistænkt

eller ej, vil afhænge af, om den person, som har rådighed over det husrum eller anden lokalitet eller den løsøre-stand, som indgrebet retter sig imod, er mistænkt eller **ej**. Det er rådigheden og ikke ejerforholdet, der må lægges vægt på. Dette gælder både spørgsmålet, hvem indgrebet er rettet imod, og spørgsmålet, hvem der kan give samtykke. Som anført nedenfor side 68 må samtykke til ransagning indhentes hos den, der har rådighed over den pågældende genstand.

Eksempelvis er et hotelværelse, der er udlejet til en gæst, undergivet dennes rådighed, og ransagning af værelset må anses som et indgreb mod gæsten. Hotelejereren kan ikke give samtykke til indgrebet. På samme måde vil et skab eller en skuffe, som en medarbejder på en virksomhed får stillet til rådighed til opbevaring af sine personlige effekter, være undergivet medarbejderens rådighed, og en ransagning af skabet vil være rettet mod medarbejderen. En fører af en bil må normalt anses for at have rådighed over denne. Ransagning af bilen er rettet mod føreren, og det er ham, der skal give et eventuelt samtykke. Til en ransagning, der indbefatter tingsødelæggelse, må dog i almindelighed kræves samtykke fra ejeren. Hvis der med bilen fragtes aflukkede eller aflåste genstande, er det ikke sikkert, at føreren har rådighed over disse genstande og kan give samtykke til ransagning af dem. Hvis føreren selv mener at have rådighed over genstandene, må politiet dog normalt kunne lægge dette til grund.

2.4.2. Forskellige kategorier af ransagning.

Den ulempe, som en ransagning er forbundet med, kan være af meget forskellig styrke. De fleste mennesker har været udsat for lufthavns-check af håndbagage og vil derfor næppe føle politiets eftersyn af en medbragt taske som noget byrdefuldt. Derimod vil mange føle det som et alvorligt indgreb, hvis politiet indfinder sig i deres private hjem eller på deres kontor for at gennemse skabe og skuffer, dokumenter og arkiver.

Efter udvalgets opfattelse bør man ved udformningen af reglerne om ransagning - ligesom ved udformningen af reglerne om legemsindgreb, jf. betænkning nr. 1104/1987, side 40 f - opdele indgrebene i to kategorier efter deres intensitet. Et naturligt udgangspunkt for opdelingen er grundlovens § 72, der foreskriver, at husundersøgelse og undersøgelse af breve og andre papirer kun må ske efter en retskendelse. Ved ransagning af husrum, breve og andre papirer er det altså i grundloven fastsat, at kompetencen skal ligge hos domstolene. Et flertal af udvalgets medlemmer, jf. nedenfor side 62 f, er af den opfattelse, at det er praktisk og forsvarligt ved mange andre ransagninger at henlægge kompetencen til politiet. Dog vil visse ransagninger, der ikke er omfattet af grundlovens § 72, være så byrdefulde, at de bør sidestilles hermed.

Udvalget foreslår derfor, at ransagninger opdeles således:

Kategori 1: Ransagninger, der er omfattet af grundlovens § 72, samt ransagninger, der må ligestilles hermed.

Kategori 2; Andre ransagninger.

Ved fastlæggelsen af, hvilke ransagninger der bør ligestilles med de af grundlovens § 72 omfattede, har udvalget taget udgangspunktet i nogle klare eksempler. Ransagning i en bankboks er f.eks. klart et lige så intenst indgreb som ransagning på et kontor. Udvalget har overvejet, om ordet "gemmer", jf. straffelovens § 263, stk. 1, nr. 2, er egnet til at afgrænse de ransagninger, der bør ligestilles med de af grundlovens § 72 omfattede. Ordet "gemmer" har imidlertid en for vid betydning i denne relation og er i øvrigt ikke et særligt klart retsteknisk begreb. F.eks. antages "gemmer" også at omfatte lommer i **tøj**. Det er imidlertid næppe nødvendigt at foreskrive, at ransagning af lommer i tøj kræver retskendelse, og det ville harmonere mindre godt med, at visitation af det tøj, som en person har på, ifølge udvalgets forslag om legemsindgreb skal kunne ske uden retskendelse, jf. betænkning 1104/1987, side 43, jf. side 55.

Udvalget foreslår derfor, at de ransagninger, der lige-
stilles med de af grundlovens § 72 omfattede, beskrives
som ransagninger af indholdet af aflåste genstande. Den af
indehaveren foretagne aflåsning af et skab, en skuffe el-
ler en boks vil normalt være udtryk for en særlig interes-
se i, at uvedkommende ikke skaffer sig adgang dertil. Den
foreslåede afgrænsning vil derfor typisk omfatte de ran-
sagninger, der opfattes som lige så intense som husunder-
søgelser. Hertil kommer, at den foreslåede afgrænsning er
ret klar. Udvalget forudsætter, at ordet "aflåst" kun om-
fatter tilfælde, hvor låsemekanismen er slået til og nøg-
len fjernet. Et skab, hvor nøglen sidder i, kan ikke anses
som aflåst, selvom låsemekanismen er slået til.

Udvalgets opdeling bliver herefter således, at kategori 1
omfatter boliger og andre husrum, herunder kontorer, la-
gerrum, værksteder, beboelsesvogne og kahytter. Endvidere
omfatter kategori 1 dokumenter, papirer og lignende, her-
under elektroniske medier, samt indholdet af aflåste gen-
stande. Kategori 2 omfatter lokaliteter uden for husrum,
det vil sige haver og andre arealer under åben himmel samt
bygninger, der ikke kan anses som "husrum", f.eks. halvta-
ge, carporte, åbne skure og lignende. Endvidere omfatter
kategori 2 andre løsørengende end de i kategori 1 nævn-
te. Det kan f.eks. være tøj, biler, hvis døre ikke er af-
låsedede, maskiner eller uaflåste kufferter.

Sondringen mellem kategori 1 og 2 er nedfældet i lovudka-
stets § 793, stk. 1. Til sondringen svarer - for så vidt
angår ransagning hos en mistænkt - to forskellige regelsæt
i lovudkastet. Betingelserne er strengere ved ransagning
af kategori 1 end ved ransagning af kategori 2. Endvidere
er kompetencen vedrørende kategori 1 henlagt til retten og
vedrørende kategori 2 - ifølge flertallets indstilling -
til politiet.

2.4.3. Ransagning af "fast ejendom" eller "løsøre".

Ransagning kan efter det anførte ske med hensyn til både

fast ejendom (boliger, andre husrum og lokaliteter uden for husrum) og løsøre. Visse typer af ransagning af fast ejendom hører under kategori 1 og visse typer under kategori 2. På samme måde hører visse typer ransagning af løsøre under kategori 1 og visse typer under kategori 2.

Ransagning af en fast ejendom vil normalt omfatte det løsøre, der befinder sig i eller på ejendommen. Er der truffet bestemmelse om ransagning af en lejlighed, omfatter ransagningen også det inventar og de papirer, der befinder sig i lejligheden. Dette giver ingen komplikationer, idet selve ransagningen af lejligheden er omfattet af kategori 1, og bestemmelsen derfor er truffet i overensstemmelse med de strenge betingelser, der gælder herfor.

Ransagning af en have er omfattet af kategori 2 og dermed - hvis ransagningen foregår hos en mistænkt - af de mere lempelige betingelser. Bestemmelse om ransagning af en have må antages også at omfatte ransagning af løsøre, der befinder sig i haven, såfremt ransagning af løsøret er af kategori 2. Finder man derimod under ransagningen af haven en løsøregenstand, der er omfattet af kategori 1, f.eks. en aflåst beholder, må man, hvis indholdet heraf ønskes ransaget, gå frem efter de mere strenge regler om ransagning af kategori 1.

Ransagning af løsøre kan efter det anførte finde sted enten som led i en ransagning af fast ejendom eller som selvstændig løsøreransagning. Sidstnævnte kan komme på tale enten i tilfælde, hvor løsøregenstanden befinder sig på steder, der er frit tilgængelige for politiet (eventuelt som følge af en tilladelse fra indehaveren af stedet), eller i tilfælde, hvor man under ransagning af en fast ejendom af kategori 2 får behov for ransagning af en herpå værende løsøregenstand af kategori 1.

2.4.4. Andre sondringer.

Retsplejeloven behandler ransagninger med henblik på at søge efter spor af forbrydelsen eller efter ting, som er

genstand for beslaglæggelse, i kapitel 73 (§ 794 ff). Ransagning med henblik på anholdelse m.v. omtales derimod i §§ 759 og 761.

Udvalget foreslår, at denne opdeling af reglerne, der ikke skyldes en principiel forskel i reguleringen, opretholdes af praktiske grunde, jf. nedenfor kapitel 5.6.

I retsplejeloven findes endvidere særregler om "razzia", d.v.s. ransagning i "en samling af huse, som udgør en by eller en større afgrænset del af en by eller et sogn", jf. § 795, stk. 1, nr. 2 c. Endelig findes i § 796 en særregel om ransagning i hus eller rum, som står under politiets særlige tilsyn. Disse særregler vurderes nedenfor i kapitler 5.8.1. og 5.8.2. Udvalget finder ikke grundlag for at opretholde nogen af disse særregler.