

Kapitel 4

Efterlysning

4.1. Indledning.

Politiet anvender i praksis efterlysninger i en række forskellige 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 bortgåede 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 erfaringsundersøgelser 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 nar-kotikakriminalitet 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 presse-rende, end at den vil kunne udsendes med fornøden virkning gennem dagspressen.

Efterlysninger via dagspressen er ikke reguleret af Rigs-politichefen, 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 karakteristika, 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 efterforskningsskridt. 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 efterforskningsskridt, 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 betænelighederne 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. telefaks. Hvis den bortgåede eller savnede person ikke er fundet inden for en periode af 14 dage, eller hvis det

formodes, at personen kan være afgang ved døden, underrettes Rigspolitechefens Eftersøgningstjeneste, der fører et nationalt register over bortgåede eller savnede personer. Eftersøgningen kan evt. overtages af Rigspolitechefens 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 krænkelser, 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.