

## 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 område, 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 (darende) § 750 c om aflytning omfatte også iagttagelser svarende til straffelovens § 264 a. Om disse overvejelser hedder det i bemærkningerne til lovforslaget, jf. Folketingstidende 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 straffeprocenlovens § 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 forswarets 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. Beskyttelseshensynet 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 opfattelse, 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 hensyn 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 indgrebs iværksættelse. Kränkelsen af privatlivets fred vil i disse situationer typisk ikke være lige så intensiv, og indgrebet bør derfor kunne iværksettes 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 utiløst 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 meddelelshemmeligheden, 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 meddelelshemmeligheden.

#### **5.2.7. Underretning om foretagne indgreb.**

Efter afslutningen af et indgreb i meddelelshemmeligheden 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 meddelelseshemmeligheden.

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 meddelelseshemmeligheden, anvendes. Byretten har i den anledning oplyst, at indgreb i meddelelseshemmeligheden 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 iværksættes 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 iidlertid også - og måske snarere - forstås således, at krænkelsen 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 herom 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. Folketingstidende 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 udlejningsejendom.

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 udtrykkelig 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 udtrykkelig 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 al: 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 med 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 butikcentre 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 mistænktes adfærd konstateres af politiet. En mere udbredt anvendelse af denne form for ob-



ervation 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 krænkelser 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 kompetenceregel, 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.