

Lovforslag nr. L 33. Fremsat den 8. oktober 1981 af Wilhelm (VS), Steen Folke (VS) og Waldorff (VS)

Forslag

til

Lov om ændring af borgerlig straffelov

(Præcisering af begrebet »privatlivets fred«)

I borgerlig straffelov, jfr. lovbekendtgørelse nr. 411 af 17. august 1978, som senest ændret ved lov nr. 256 af 27. maj 1981, foretages følgende ændringer:

I § 264 a affattes 1. punktum således:

»Den, som uberettiget fotograferer private personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder.«

Bemærkninger til lovforslaget

Lovforslaget præciserer, at beskyttelsen af privatlivets fred efter § 264 a netop omfatter *private* personer, men ikke offentlige myndighedspersoner under udførelse af tjenesten.

En sådan præcisering er nødvendiggjort af, at politiet i de seneste år har påberåbt sig § 264 a, når man af den ene eller anden grund har ønsket at hindre offentligheden og pressen i at skaffe fotografisk dokumentation for politiets optræden, at justitsministeriet i et vist omfang har støttet politiets opfattelse, at anklagemyndigheden opmuntret heraf har bragt spørgsmålet om sådan fotografering for retten med krav om konfiskation, og at Østre Landsret, omend den i den konkrete sag gik anklagemyndigheden imod, har givet udtryk for den opfattelse, at straffelovens § 264 a må anses for anvendelig på fotografering af politifolk under udøvelse af deres tjeneste.

Når det anses for væsentligt, at beskyttelsen i § 264 a i overensstemmelse med betænkningen om privatlivets fred og med de oprindelige hensigter med bestemmelsen præciseres at omfatte *private personer*, så skyldes det, at det findes væsentligt og måske endda forebyggende mod myndighedsmisbrug og overgreb, at borgerne og pressen har mulighed for at kontrollere offentlige myndighedspersoners tjenesteudøvelse og om fornødent fremlægge dokumentation.

Det skal i denne forbindelse erindres, at anvendelsen af det livsfarlige »blokadegreb« blev benægtet på det bestemteste, indtil der forelå uigenkendelig fotografisk dokumentation, at klare overtrædelser af stavreglementer kun er blevet erkendt efter fotografisk dokumentation, at en urobetjents anvendelse af en stump vandør som våben erfaringsmæssigt aldrig var blevet indrømmet uden fotografisk dokumentation, at politiets teleoptagelser af deltagere i lovlige demonstrationer kun er blevet offentligheden bekendt på grund af fotografisk dokumentation, osv.

Det har i debatten været anført, at også offentlige myndighedspersoner har krav på beskyttelse – også i deres arbejdstid – mod snagen i forhold, som *intet* har med deres tjeneste at gøre. Når et

sådant hensyn ønskes konkretiseret, sker det sædvanligvis ved eksempler af typen: politimanden (eller skolelæreren eller socialrådgiveren) har krav på ikke at blive portrætteret gabende eller pillende næse, *selv om* det sker i arbejdstiden. Det er muligvis denne tankegang, der ligger bag justitsministeriets besvarelser og bag Østre Landsrets fornævnte præmisser, og forslagsstillerne kan erklære sig ganske enige i sådanne hensyn.

Derfor skal det også understreges, at nærværende forslag *ikke* ændrer ved § 264 d, som netop yder en sådan beskyttelse. § 264 d er et forbud mod at videregive »billeder af den pågældende under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden«, og denne beskyttelse gælder enhver person. Med denne bestemmelse opretholdt uændret ses der ikke at være nogen risiko ved den foreslåede ændring af § 264 a.

Problemets opståen

At dømme efter de henvendelser, der indløb til folketingets retsudvalg, opstod problemerne omkring retten til at fotografere politiet i funktion først rigtigt i 1977–78. Det har ifølge sagens natur altid at gøre med konfrontationer, som politiet er indblandet i, og det drejede sig i praksis især om arbejdskampe, boligaktioner og uropatroljens og andre politidelingers optræden i Christiania.

Det forekom stedse hyppigere, at politiet lagde hindringer i vejen for fotografisk dokumentation af begivenhederne enten ved at true folk fra at fotografere eller ved at beslaglægge film og udstyr. Dette skete til trods for at fotograferingen sædvanligvis foregik på frit tilgængeligt sted og således ikke på nogen måde kunne påstås at være reguleret af straffelovens § 264 a.

Justitsministeriets holdning

Forholdet gav anledning til et spørgsmål til justitsministeren om de gældende regler for fotografering (bilag 1). Ministerens svar, som ikke indeholdt ét ord om borgernes eller pressens rettigheder, men derimod udtalte, at fotografering af

polititjenestemænd »i visse tilfælde kan indebære en strafbar krænkelse af privatlivets fred«, og som i øvrigt bemærkede, at politiet kan gribe ind over for »optagelse af fotografier, som efter det foreliggende må antages at have til formål på retsstridig måde at lægge politiet hindringer i vejen for tjenestens udførelse«.

Dette svar gav øjeblikkelig anledning til uddybende spørgsmål gennem folketingets retsudvalg. Inden de blev besvaret 6 måneder efter (bilag 2) var der kommet ny justitsminister, men det blev retningslinierne ikke meget tydeligere af. De mere detaljerede spørgsmål fremtvang dog en mere detaljeret henvisning til forskellige straffelovsparagraffer, og for yderligere konkretisering blev der gennem retsudvalget den 18. marts 1980 stillet endnu 3 spørgsmål (bilag 3). Da disse spørgsmål endnu 6½ måned senere ikke var besvaret, bortfaldt de med folketingsårets udløb. Det er således aldrig lykkedes at få konkretiseret eller bare eksemplificeret, i hvilke tilfælde justitsministeriet mener at polititjenestemænd i funktion kan være omfattet af § 264 d. Det kan derfor ikke udelukkes, jfr. de generelle bemærkninger ovenfor, at ministeriet ligesom forslagsstillerne kun tænker på billeder, der *intet* har med tjenesten at gøre.

Lovens forudsætninger

Det ville være i overensstemmelse med lovens forudsætninger, idet straffelovrådet i betænkningen om privatlivets fred (Bet. nr. 601, 1971), side 62 siger om anvendelsesområdet for § 264 d: »Straffelovrådet har forudsat, at den foreslåede udvidelse af straffebestemmelsen fik et meget snævert anvendelsesområde. Man har markeret det snævre anvendelsesområde med ordene: »billeder af den pågældende under omstændigheder, der *åbenbart* kan forlanges unddraget offentligheden.«.

Helt bortset fra, at det således klart har været forudsat, at denne bestemmelse skulle have et *meget snævert* anvendelsesområde, så kan den *slet ikke* benyttes til at hindre fotografering eller beslaglægge film optaget på frit tilgængeligt sted. Den handler nemlig overhovedet ikke om selve fotograferingen, men om »videregivelse af billeder«. Man kan ikke undgå at få det indtryk, at når justitsministeriet insisterer på denne fejllæsning, så er det fordi, man har haft behov for at legitimere politiets indgreb mod fotografering på *frit tilgængeligt sted*, som jo er det sædvanlige sted for konfrontationer mellem politi og borgere. Hertil kan § 264 a selv ved de mest spidsfindige fortolkninger ikke anvendes, da den udtrykkeligt taler om et *ikke*

frit tilgængeligt sted. Så har man grebet til § 264 d, som ikke har denne begrænsning, og har set stort på, at den ikke retter sig mod selve fotograferingen, men kun mod *videregivelse* af billeder. Det sker ved en højst bemærkelsesværdig konstruktion, som – hvis den vandt hævd – med et slag kunne udvide straffelovens område til det tidobbelte: »Efter justitsministeriets opfattelse kan der forekomme særlige tilfælde, hvor fotografering af polititjenestemænd i funktion *med henblik på videregivelse* af de optagne fotografier kan indebære en strafbar krænkelse af de pågældende, som kan forfølges efter straffelovens regler om privatlivets fred.« (bilag 2).

Domstolenes vurdering

Den sag, som er blevet prøvet ved domstolene, blev af anklagemyndigheden rejst på grundlag af § 264 a, idet der blev lagt afgørende vægt på, at de fotograferede polititjenestemænd befandt sig på et ikke frit tilgængeligt sted (en balkon i Palace Hotel, fra hvilken de telefotograferede deltagere i en demonstration på Rådhuspladsen).

Så vidt vides har politiet aldrig rejst en sag for fotografering på frit tilgængeligt sted under påberåbelse af justitsministeriets konstruktion (»med henblik på videregivelse«) som grundlag for benyttelse af § 264 d.

Københavns byrets 4. afdeling afsagde den 15. august 1980 en dom, hvorefter Socialistisk Dagblads fotograf frifindes, idet det lægges til grund, at den pågældende polititjenestemand befandt sig på et ikke frit tilgængeligt sted, at fotografen var klar over dette, og over at det drejede sig om en politimand i tjenesten. Da politimanden opholdt sig på balkonen *i tjenstligt øjemed*, fandt retten imidlertid ikke, at han kan anses for beskyttet af bestemmelsen i § 264 a, hvis formål er at beskytte *privatlivets* fred, og fotograferingen har således ikke været uberettiget, hvorfor tiltalte frifindes (bilag 4).

Var denne dom og dens præmisser blevet stående, ville der næppe have været grund til at foreslå en præcisering som i nærværende forslag.

Imidlertid ankede anklagemyndigheden, og ganske vist stadfæstede Østre Landsret dommen, men præmisserne gør retstilstanden mindre entydig. Det siges nemlig, at § 264 a må anses for anvendelig på fotografering af politifolk under udøvelse af deres tjeneste, og når det alligevel »findes overvejende betænkeligt« at anse fotograferingen for uberettiget, så skyldes det, at politimanden, omend han befandt sig på et ikke frit tilgængeligt

sted, dog let kunne iagttages uden anvendelse af teknisk udstyr og uden forudgående overvindelse af forhindringer (bilag 5).

Det synes at være den almindelige antagelse blandt jurister, at landsretten med denne noget uldne kendelse har ønsket at trille den varme kartoffel videre til højesteret m.h.p. en endelig og måske mere præcis og håndterlig fastlæggelse af retstilstanden. Anklagemyndigheden har imidlertid ikke ønsket at få sagen prøvet ved 3. instans.

Afsluttende bemærkninger

Straffelovens bestemmelser bør så vidt muligt udformes sådan, at borgerne ret præcist ved, hvad der er strafbare handlinger. Med den usikkerhed, der ligger i justitsministeriets kryptiske svar, og som præmisserne for Østre Landsret-dommen nu også efterlader, bør der foretages en præcisering. Det kan ikke være så vanskeligt at tage stilling til, om offentlige myndighedspersoners tjenstlige handlinger skal eller ikke skal være omfattet af bestemmelserne om beskyttelse af privatlivets fred.

Vi er ikke i tvivl om, at det er helt ved siden af den oprindelige hensigt med disse bestemmelser at

benytte dem til at hindre fotografisk dokumentation vedrørende offentlige myndighedspersoners tjenstlige handlinger. Det strider ganske mod både ordene og hele tankegangen i den betænkning (nr. 601, 1971), der lå til grund for disse bestemmelser, såvel som i de forhandlinger, der gik forud for lovændringen.

Men det kan selvfølgelig ikke være afgørende for en stillingtagen i dag. Det afgørende må være, at det ud fra ethvert demokratisk og retssikkerhedsmæssigt synspunkt er uantageligt, at borgerne og pressen skulle give afkald på denne mulighed for at kontrollere og fremlægge dokumentation vedrørende myndighedernes faktiske optræden under udførelsen af tjenesten. Samt at en lang række konkrete eksempler har belyst behovet for denne kontrol- og dokumentationsmulighed. Mens der fra de pågældende myndigheders side ikke er set eet eneste *antageligt* argument for, at deres optræden ikke må kunne dokumenteres. Specielt når det erindres, at også myndighedspersoner fortsat (og også i tjenestetiden) er beskyttet af § 264 d, når det gælder forhold, som *ikke* vedrører selve tjenesten.

Bilag 1

Spørgsmål til justitsministeren i medfør af folketingets forretningsorden § 20 og dennes svar herpå

Til justitsministeren (23/8 79) af:

Wilhelm (VS):

»Vil ministeren oplyse de gældende regler for fotografering af ordensmagten i funktion, herunder betingelserne for politiets beslaglæggelse af fotoudstyr i sådanne situationer samt for destruktion af allerede foretagne optagelser?«

(Spm. nr. 1374).

Begrundelse

Som det fremgår af den offentlige debat, er det et meget udbredt og voksende indtryk i offentligheden, at det er uhyre vanskeligt at komme nogen vegne med klager over politiet.

Når det drejer sig specielt om politivold, er fotografisk dokumentation oftest den eneste mulighed. Helt tilbage til de store Vietnamdemonstrationer i 1960'erne har sådan fotografisk dokumentation vist sig nødvendig for at give offentligheden, eventuelt domstolene, et bare nogenlunde korrekt billede af de faktiske begivenheder sammenlignet med politiets fremstilling. Anvendelsen af politi-provokatører, umotiveret brutalitet og overfald på tilfældige forbipasserende blev pure nægtet, indtil der kunne fremlægges fotografisk dokumentation.

Men i samme grad som deltagere i lovlige demonstrationer, deltagere i arbejdskampe, pressen eller andre har følt sig nødsaget til at anvende fotografi og film som bevismiddel, i samme grad synes politiets tilbøjelighed til at umuliggøre en sådan bevisførelse at tage til.

At dømme efter de offentliggjorte eksempler forekommer der således et stigende antal beslaglæggelser af fotoudstyr og destruktion af bevismateriale i form af optagelser ved sådanne lejligheder, hvor politiets optræden giver anledning til fotografering. Af klager over uropatruljens optræden i Christiania fremgår endog, at politiet på forhånd synes at have organiseret sig således, at et hold gennemfører selve aktionen, mens et andet

hold alene har til opgave at opspore eventuelle fotograferende og ved trusler eller om nødvendigt ved beslaglæggelse og destruktion at hindre indsamling af bevismateriale imod politiet.

På denne baggrund – og fordi jeg finder en sådan fremgangsmåde i strid med gældende regler, helt bortset fra, at den under alle omstændigheder er uantagelig – skal jeg anmode ministeren om en redegørelse for retstilstanden på området.

Sluttelig skal jeg erindre om, at det såkaldte blokadegreb, som ministeren omsider forbød anvendelsen af, aldrig kunne være dokumenteret, hvis den film, som blev optaget af bladet »København«s fotograf, var blevet beslaglagt, eller de pågældende optagelser var blevet tilbageleveret efter at være ødelagt ved dobbelteksponering med et lysstofrør på politistationen, således som det er sket i andre tilfælde.

Besvarelse (5/9 79):

Justitsministeren (Nathalie Lind):

Justitsministeriet finder af principielle grunde ikke at burde udtale sig om de konkrete tilfælde af indgriben over for fotografering af politiet, som er omtalt i begrundelsen for det stillede spørgsmål.

Der er ikke i lovgivningen særlige bestemmelser om fotografering af polititjenestemænd. Fotografering af polititjenestemænd kan i visse tilfælde indebære en strafbar krænkelse af polititjenestemændene, og handlingen kan i givet fald retsforfølges efter reglerne om krænkelse af privatlivets fred.

Det kan tillige som et generelt synspunkt oplyses, at politiet vil kunne gribe ind over for handlinger, herunder også optagelse af fotografier, som efter det foreliggende må antages at have til formål på retsstridig måde at lægge politiet hindringer i vejen for tjeneestens udførelse.

(Folketingstidende 1978–79, forhandlingerne sp. 13102).

Bilag 2

Retsudvalgets spørgsmål nr. 130 af 12. september 1979 (jfr. 2. samling, alm. del – bilag 24) til justitsministeren og dennes svar herpå af 10. marts 1980

Spørgsmål:

»I forlængelse af ministerens besvarelse af spørgsmål nr. 1374 ønskes det oplyst, om ministeren kan bekræfte:

- a) at frit tilgængelige steder såsom gader, pladser, stormagasiner, værtshuse, ventesale o. lign. ikke er omfattet af straffelovens § 264 a, som forbyder fotografering af personer på ikke frit tilgængelige steder,
- b) at politifolk på arbejde ikke er omfattet af straffelovens § 264 d om videregivelse af billeder vedrørende personers private forhold,
- c) at politiet kun er berettiget til at lægge hindringer i vejen for fotografering af situationer på frit tilgængelige steder, i hvilke politiet optræder i funktion af politi, hvis fotoarbejdet direkte lægger hindringer i vejen for politiets arbejde, eller hvis de fotograferende kan mistænkes for at foretage sig noget strafbart,
- d) at samme betingelser gælder for anholdelse og beslaglæggelse og
- e) at optagelser i det beslaglagte udstyr under ingen omstændigheder må ødelægges af politiet?»

Svar:

Ad pkt. a): Det kan bekræftes, at straffelovens § 264 a om uberettiget fotografering m. v. alene hjemler beskyttelse af personer, der befinder sig på et »ikke frit tilgængeligt sted«. Den nærmere fastlæggelse af rækkevidden af dette udtryk må i hvert enkelt tilfælde foretages af domstolene.

Ad pkt. b): Straffelovens § 264 d angår vi-

deregivelse af meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold eller i øvrigt billeder af den pågældende under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden. Der kan efter justitsministeriets opfattelse ikke opstilles nogen generel sætning om, at polititjenestemænd i funktion aldrig skulle være beskyttet af denne bestemmelse.

Ad pkt. c): Som anført i besvarelsen under pkt. b kan der efter justitsministeriets opfattelse ikke opstilles nogen generel sætning om, at polititjenestemænd i funktion aldrig skulle være beskyttet af straffelovens § 264 d. Efter justitsministeriets opfattelse kan der forekomme særlige tilfælde, hvor fotografering af polititjenestemænd i funktion med henblik på videregivelse af de optagne fotografier kan indebære en strafbar krænkelse af de pågældende, som kan forfølges efter straffelovens regler om privatlivets fred. Efter justitsministeriets vurdering må politiets adgang til at gribe ind over for fotografering i øvrigt i almindelighed afhænge af, om optagelserne efter det foreliggende må antages at have til formål at lægge politiet hindringer i vejen for tjenestens udførelse.

Ad pkt. d)-e): Anholdelse kan foretages under de i straffelovens kapitel 69 angivne betingelser, mens bevaringstagelse og eventuelt beslaglæggelse af effekter, der f.eks. antages at være af betydning som bevismidler eller at burde konfiskeres, kan ske efter reglerne i retsplejelovens kapitel 72.

Destruktion af effekter, som har været taget i bevaring eller beslaglagt, kan – foruden med ejerens samtykke – finde sted efter forudgående konfiskation.

FOLKETINGETS RETSUDVALG

Christiansborg, d. 18. marts 1980

Bilag 3

Retsudvalget, 2. samling

(Alm. del - bilag 125)

Til justitsministeren

I forlængelse af besvarelsen af spørgsmål 130 (alm. del, bilag 112) om fotografering af politifolk i funktion m. v. ønskes oplyst:

42. Der ønskes en nærmere uddybning af ministeriets opfattelse, ifølge hvilken fotografering af polititjenestemænd i funktion i særlige tilfælde kan være omfattet af straffelovens § 264 d og således vil kunne strafforfølges efter straffelovens regler om krænkelse af privatlivets fred.

Herunder ønskes eksempler på sådanne særlige tilfælde samt oplysning om, hvor ministeriet finder juridisk belæg for sin opfattelse.

43. Vedrørende politiets almindelige adgang til at gribe ind, hvis optagelserne må antages

at have til formål at lægge hindringer i vejen for tjenestens udførelse, ønskes det præciseret, om der tænkes på de hindringer, optagelserne fysisk kan udgøre, mens de finder sted, eller der tænkes på mere indirekte hindringer, en efterfølgende brug af optagelserne kan udgøre.

44. Vedrørende bemærkningerne om destruktion efter konfiskation ønskes det oplyst, hvilke bestemmelser ministeriet her støtter sig på.

Endvidere ønskes i et kommende samråd med ministeren følgende spørgsmål drøftet:

H. En drøftelse af besvarelsen af de fire spørgsmål.

P. u. v.

OLE ESPERSEN

formand

Udskrift af dombogen for Københavns byrets 4. afdeling, 15. august 1980

*Konklusionen i dommen i sag nr. 2616/1980,
anklagemyndigheden mod tiltalte Finn Larsen*

Retten skal udtale:

Det lægges til grund, at politibetjent Bjerre Andersen befandt sig på et ikke frit tilgængeligt sted, da tiltalte fotograferede ham, og at tiltalte var klar over dette og over, at Bjerre Andersen var politimand i tjenesten. Da tiltalte har fotograferet Bjerre Andersen, mens denne opholdt sig på balkonen i Palace Hotel for i tjenstligt øjemed at overvåge og fotografere begivenhederne på Rådhuspladsen, finder retten imidlertid ikke, at Bjerre Andersen kan anses for beskyttet af bestemmelsen i

straffelovens § 264 a, hvis formål er at beskytte privatlivets fred mod fotografering m. m. Tiltaltes fotografering af Bjerre Andersen har herefter ikke været uberettiget, hvorfor tiltalte frifindes for såvel straf- som konfiskationspåstanden.

THI KENDES FOR RET:

Tiltalte Finn Larsen frifindes.

Sagens omkostninger betales af det offentlige.

PER SØRENSEN

Udskrift af Østre Landsrets dombog, 13. januar 1981*Konklusionen i dommen i sag nr. 215/1980,
anklagemyndigheden mod Finn Larsen*

5 voterende udtaler:

Selv om straffelovens § 264 a må anses for anvendelig på fotografering af politifolk under udøvelse af deres tjeneste, og selv om politibetjent Bjerre Andersen befandt sig på et ikke frit tilgængeligt sted, findes det overvejende betænkeligt at anse den i anklageskriftet omhandlede fotografering for uberettiget, idet Bjerre Andersen efter det oplyste under udførelsen af sit arbejde med politimæssig overvågning af den pågældende demonstration havde placeret sig således, at han uden anvendelse af teknisk udstyr og uden forudgående overvindelse af forhind-

dringer kunne iagttages af personer, som befandt sig såvel ved vinduer i samme og andre ejendomme som på Rådhuspladsen.

Disse voterende stemmer for at stadfæste dommen.

1 voterende udtaler:

Den stedfundne fotografering må betragtes som uberettiget i lovens forstand.

Denne voterende stemmer for at anse tiltalte for skyldig efter anklageskriftet.

Der gives dom efter stemmeflertallet.