

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: databeskyttelse@jm.dk og ces@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325761
MAAK@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 19/03267-2

8. JANUAR 2020

HØRING OM FORSLAG OM ÆNDRING AF LOV OM TV- OVERVÅGNING (STYRELSE AF TRYGHEDEN OG SIKKERHEDEN)

Justitsministeriet har ved e-mail af 11. december 2019 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag om ændring af lov om tv-overvågning (Styrkelse af trygheden og sikkerheden, herunder udvidelse af adgangen til tv-overvågning for private og offentlige myndigheder samt obligatorisk registrering af tv-overvågning).

Udkastet er en del af regeringens udspil af 10. oktober 2019 om tryghed og sikkerhed,¹ som Institut for Menneskerettigheder tidligere har udtalt sig om.² Formålet med nærværende udkast er at følge op på de initiativer i udspillet, der handler om øget mulighed for overvågning.

Udkastet indeholder forslag om at ændre tv-overvågningsloven på følgende områder: 1. udvidet adgang til privat tv-overvågning, 2. udvidet adgang til kommunal tv-overvågning, 3. tv-overvågning ved offentlige bygninger, 4. obligatorisk registrering af tv-overvågning i politiets register (POLCAM) samt, 5. udvidet adgang til opbevaring af optagelser.

¹ Regeringens udspil af 10. oktober 2019 er tilgængeligt her: <https://www.regeringen.dk/media/7435/tryghed-og-sikkerhed-i-det-offentlige-rum.pdf>

² Se instituttets nyhed af 10. oktober 2019 her: <https://menneskeret.dk/nyheder/regeringens-sikkerhedsudspil-begraenser-borgernes-frihedsrettigheder> samt instituttets foreløbige overvejelser af 12. oktober 2019 her: <https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/nyheder/Notat%20om%20udspil%20fra%20regeringen%20om%20sikkerhed%20og%20tryghed%2C%20oktober%202019.pdf>

Institut for Menneskerettigheder har en række generelle bemærkninger til udkastet. Herudover vedrører instituttets bemærkninger forslaget om udvidelse af privat tv-overvågning og politiets register (POLCAM).

1. SAMMENFATNING

Med udkastet sker der markante udvidelser i offentlige og privates adgang til at foretage tv-overvågning. Samtidig bliver adgangen til at opbevare optagelser udvidet. Formålene med udvidelserne er både "kriminalitetsbekæmpelse", imødegåelse af "sikkerhedstrussel" og "at fremme trygheden".

Udvidelserne i udkastet kommer i forlængelse af en gradvis voksende adgang til tv-overvågning over de seneste år, selvom det klare udgangspunkt i loven er, at private aktører *ikke* må foretage tv-overvågning. Med udkastet ændres der i de eksisterende undtagelser til dette udgangspunkt med en bred bemyndigelse for justitsministeren til at give tilladelse til privat tv-overvågning *uden* at betingelserne herfor følger af loven.

Instituttet savner i udkastet overvejelser om, at tv-overvågning skal gennemføres, så det virker mindst muligt indgribende for den enkelte borger. Det gælder bl.a. princippet om, at tv-overvågning normalt bør begrænses mest muligt, så der f.eks. ikke sker overvågning hele døgnet, hvis det ikke er nødvendigt af hensyn til formålet.

Det foreslås med udkastet, at det gøres obligatorisk for private og offentlige myndigheder at registrere sig i politiets register over tv-overvågningskameraer (POLCAM). Formålet med den bestemmelse er at gøre det lettere for politiet at få adgang til overvågningsmateriale i forbindelse med en efterforskning.

Efter instituttets opfattelse er det vigtigt, at registreringen ikke står alene, men at der gennemføres et effektivt tilsyn med privates og det offentliges overvågning for at sikre, at kameraer kun optager i det omfang, som loven tillader. Hvis politiet skal have adgang til et register, bør politiet sikre sig, at de registrerede kameraer er lovlige.

Instituttet bemærker, at selvom der er fordele ved et obligatorisk register, indebærer det også en øget adgang til misbrug og sikkerhedsbrud, som gør det nødvendigt at regulere, hvem der har adgang til registeret og under hvilke betingelser.

På baggrund af dette anbefaler Institut for Menneskerettigheder:

- at der efter en nærmere angiven periode foretages en evaluering af loven med henblik på at vurdere, om den praktiske udmøntning giver anledning til at revidere reglerne.
- at borgere sikres en effektiv mulighed for at klage over adgangen til at foretage tv-overvågning med hjemmel i tv-overvågningsloven.
- at det tilføjes til bemyndigelsesbestemmelsen i § 2, stk. 6, at ministeren fastsætter regler om tv-overvågning, når det er nødvendigt og/eller væsentligt af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse.
- at der i bemærkningerne redegøres for, hvorfor der ikke kan foretages en afgrænsning af personkreds eller område eller sættes øvrige kvalificerende betingelser for den vide bemyndigelse til ministeren til at tillade tv-overvågning.
- at ministeriet med etableringen af den obligatoriske ordning gennemgår registeret for ulovligt opsatte overvågningskameraer og fremadrettet sørger for løbende gennemsyn.
- at der i bemærkningerne redegøres for, hvilke retsgarantier der skal sikre mod misbrug eller uberettiget adgang til registeret.

2. GENERELLE BEMÆRKNINGER

Med udkastet sker der markante udvidelser i såvel offentlige som privates adgang til at foretage tv-overvågning på områder, som benyttes til almindelig færdsel, ligesom adgangen til at opbevare optagelser udvides.

Formålene med udvidelserne er dels "kriminalitetsbekæmpelse", dels imødegåelse af "sikkerhedstrussel" samt dels "at fremme trygheden".

Dele af den foreslåede udvidelse fremgik af et lovforslag, fremsat i Folketinget den 27. februar 2019, som bortfaldt på grund af valget.³

³ Lovforslag som fremsat er tilgængeligt her:

https://www.ft.dk/ripdf/samling/20181/lovforslag/l171/20181_l171_som_fremsat.pdf

Instituttet finder indledningsvist anledning til at gentage sin anbefaling til lovforslaget fra foråret 2019⁴:

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at borgere sikres en effektiv mulighed for at klage over adgangen til tv-overvågning med hjemmel i tv-overvågningsloven.

Herudover bemærker instituttet, at udvidelserne i nærværende udkast kommer i forlængelse af en gradvis voksende adgang til tv-overvågning og dermed en fravigelse af det klare udgangspunkt i loven om, at private aktører *ikke* må foretage tv-overvågning.

Instituttet har i forbindelse med tidligere udvidelser af loven anført, at enhver udvidelse af privates adgang til tv-overvågning også indebærer en øget risiko for misbrug, ligesom instituttet tidligere har efterlyst en nærmere begrundelse for, at tv-overvågning anses som et nødvendigt og proportionalt redskab til at opnå et formål, som helt generelt er anført som "at fremme trygheden".⁵

Navnlig i forhold til den øgede adgang til kommunal overvågning for at fremme trygheden, har instituttet tidligere anført, at der bør være en klar kompetencefordeling mellem politiet og kommunerne, således, at det er politiet, der giver tilladelser og samtidig er klagemyndighed for kommunernes etablering af tv-overvågning.⁶ Ministeriet fremhæver også selv punkt 2.2.2., at der som udgangspunkt er tale om en politimæssig opgave, som varetages af kommunerne.

Herudover bemærker instituttet, at der ikke i udkastet findes overvejelser om, at tv-overvågning skal gennemføres, så den virker mindst muligt indgribende for den enkelte borger, herunder at tv-overvågning normalt bør begrænses mest muligt, så der f.eks. ikke sker overvågning hele døgnet, hvis det ikke er nødvendigt af hensyn til formålet.

⁴ Instituttets hørings svar er tilgængeligt her:

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/01_januar_19/18-01-2019hoeringssvar_vedr._udkast_til_forslag_til_lov_om_aendring_af_retsplejeloven.pdf

⁵ Instituttets hørings svar af 8. april 2010 (udvidelse af adgangen til tv-overvågning for boligforeninger) samt hørings svar af 11. februar 2011 (udvidelse af adgangen til tv-overvågning for kommuner).

⁶ Se således instituttets hørings svar af 11. februar 2011 (udvidelse af adgangen til tv-overvågning for kommuner).

Efter instituttets vurdering indebærer de betydelige udvidelser i adgangen til overvågning – og dermed indgrebet i retten til respekt for privatliv – at Folketinget bør have mulighed for at tage stilling til behovet for eller justering af reglerne, såfremt de vedtages.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der efter en nærmere angiven periode foretages en evaluering af loven med henblik på at vurdere, om den praktiske udmøntning giver anledning til at revidere reglerne.

3. UDVIDET ADGANG TIL PRIVAT TV-OVERVÅGNING

Det helt klare udgangspunkt i tv-overvågningsloven er, at private ikke må foretage tv-overvågning af områder, som benyttes til almindelig færdsel jf. lovens § 1.

Der findes imidlertid en række udtrykkeligt opregnede undtagelser til udgangspunktet i § 2, stk. 1, og af § 2, stk. 3 og 4, følger, at politiet efter ansøgning kan give visse private aktører tilladelse til tv-overvågning ”når overvågningen er væsentlig af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse”.

Med udkastet ændres der i den udtømmende opregning af undtagelserne ved tilføjelsen af en bred bemyndigelsesbestemmelse for justitsministeren til at give tilladelse til privat tv-overvågning, *uden* at betingelserne herfor følger af loven.

Af bemyndigelsesbestemmelsen følger, at ”justitsministeren fastsætter regler om adgang til tv-overvågning”. Formålet med bemyndigelsen er ifølge udkastet, at der hurtigt kan foretages justeringer af den udtømmende opregning efter behov (punkt 2.1.2.3).

I de generelle bemærkninger til udkastet (punkt 2.1.2.3 og 2.1.3.3) fremhæver ministeriet, at bemyndigelsesbestemmelsen vil indebære, at ”markant flere private” får mulighed for at foretage tv-overvågning, end hvad der gælder i dag.

Der er efter menneskeretten en vid adgang til at fastsætte regler om tv-overvågning i det offentlige rum, hvis det sikres, at reglerne beskytter borgernes retssikkerhed. En markant udvidelse af adgangen til tv-overvågning berører borgernes frihedsrettigheder i mærkbar grad. Reglerne bør derfor efter instituttets vurdering overvejes særligt nøje af Folketinget.

Da den nærmere regulering af adgangen til tv-overvågning vil ske i en bekendtgørelse og dermed ikke vil blive fremsat i Folketinget, anbefaler instituttet, at der i bemærkningerne til lovudkastet stilles krav til bekendtgørelsens udformning.

I modsætning til de gældende regler i tv-overvågningsloven, er der i bemyndigelsesbestemmelsen hverken en opregning af kredsen af private, området/områderne, som kan overvåges, eller de hensyn, som overvågningen skal varetage.

Der er derfor ingen kvalificering eller præcisering af, hvem der må overvåge hvor og hvor længe og til hvilket formål i ordlyden af bestemmelsen.

Hvis ministeriet ikke anser det for muligt at afgrænse for eksempel personkredsen eller området omfattet af bemyndigelsen, må det efter instituttets vurdering i bemærkningerne beskrives, hvordan den konkrete afvejning mellem hensynet til privatlivets fred, herunder borgernes adgang til at kunne færdes frit i det offentlige rum uden at blive overvåget, og hensynet til det angivne formål (kriminalitetsbekæmpelse), nærmere skal foretages.

Tv-overvågningsudvalget har i betænkning 1483/2006 behandlet spørgsmålet om udvidelse af privates adgang til tv-overvågning. Udvalget har fremhævet, at det er væsentligt, at der i reglerne dels er en afgrænsning af det område, som overvåges, således at konsekvensen ikke bliver, at meget store dele af det frit tilgængelige område overvåges, dels at afgrænsningen er baseret på et hensyn (konkret, hensynet til kriminalitetsbekæmpelse), samt at blandt andet disse momenter også har betydning for afgrænsningen af, hvem der kan foretage overvågning.⁷

I bemærkningerne i udkastet (punkt 2.1.2.3 og 2.1.3.3) er det fremhævet, at ministeren kan bestemme, at yderligere aktører end de, der udtrykkeligt er opregnede i loven, skal have mulighed for tv-overvågning af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse. Betingelsen om, at overvågning foretages af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse fremgår imidlertid ikke af den foreslåede bestemmelses ordlyd eller af de særlige bemærkninger til bestemmelsen.

⁷ Betænkning 1483/2006 s. 138, tilgængelig her: https://www.elov.dk/media/betaenkninger/Betaenkning_om_tv_overv%C3%A6gning.pdf

I tv-overvågningslovens øvrige undtagelser fremgår det udtrykkeligt, når undtagelsen er betinget af kriminalitetsbekæmpelse jf. således § 2, stk. 1, nr. 3 litra b ("nødvendigt af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse") samt særundtagelserne i § 2 stk. 3 og 4 ("væsentlig af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse").

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at det tilføjes til bemyndigelsesbestemmelsen i § 2, stk. 6, at ministeren fastsætter regler om tv-overvågning når det er nødvendigt og/eller væsentligt af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der i bemærkningerne redegøres for, hvorfor der ikke kan foretages en afgrænsning af personkreds eller område eller sættes øvrige kvalificerende betingelser for den vide bemyndigelse til ministeren til at tillade tv-overvågning.

4. OBLIGATORISK REGISTRERING AF TV-OVERVÅGNING (POLCAM)

I udkastet foreslås, at det gøres obligatorisk for private og offentlige myndigheder, der foretager tv-overvågning af områder, som benyttes til almindelig færdsel, at registrere sig i politiets register over tv-overvågningskameraer (POLCAM).

Det foreslås desuden, at private og offentlige myndigheder, der har registreret sig i POLCAM, skal registrere væsentlige ændringer i registeret.

Endelig foreslås det, at der gives mulighed for bødestraf, hvis man ikke foretager registrering af tv-overvågning i overensstemmelse med den foreslåede bestemmelse.

Formålet med bestemmelserne er at gøre det lettere for politiet at få adgang til overvågningsmateriale i forbindelse med en efterforskning.

Af de særlige bemærkninger til bestemmelsen følger, at Rigspolitiet vil være dataansvarlig for behandlingen af personoplysninger i POLCAM og vil skulle tilrettelægge behandlingen i overensstemmelse med retshåndhævelsesloven.

Samme sted fremhæves det dog, at det ikke er et krav, at Rigspolitiet løbende gennemgår samtlige registreringer i POLCAM med henblik på at sikre, at der ikke opbevares konkrete personoplysninger i strid med

bestemmelsen, så længe myndigheden har procedurer, som sikrer, at der sker sletning i overensstemmelse med de fastsatte frister.

Instituttet har forståelse for, at privates og offentlige myndigheders overvågningskameraer fremover skal registreres. Det skyldes dels, at det – som anført i udkastet – kan være en stor hjælp for politiet at få hurtigere adgang til optagelser i en krisesituation. Men det skyldes også, at det fremgår af oplysninger fra politiet, at mange private overvågningskameraer filmer ulovligt.⁸

Efter instituttets opfattelse er det vigtigt, at registreringen ikke står alene, men at der gennemføres et effektivt tilsyn med privates og det offentliges overvågning for at sikre, at kameraer kun optager i det omfang, som loven tillader. Hvis politiet skal have adgang til et register, bør politiet sikre sig, at de registrerede kameraer er lovlige.

Instituttet bemærker i øvrigt, at ministeren også selv har givet udtryk for, at mere overvågning indebærer, at man er nødt til at føre kontrol med dem, som foretager overvågningen.⁹

Herudover skal der være retsgarantier forbundet med selve politiets anvendelse af kameraerne, som findes i registeret.

Efter instituttets vurdering bør der tillige være behørlige garantier mod sikkerhedsbrud og uberettiget adgang til registeret såvel inden for politiets organisation som uden for, ligesom det skal sikres, at data i registeret er korrekte og opdaterede.

Instituttet bemærker, at selvom der er klare fordele ved et centraliseret register, indebærer det også en øget adgang til misbrug og sikkerhedsbrud, der skal beskyttes imod, ikke blot ved teknologiske foranstaltninger, men også ved blandt andet en nærmere regulering af, hvem der har adgang til registeret og under hvilke betingelser.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at ministeriet med etableringen af den obligatoriske ordning gennemgår registeret for

⁸ <https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/REU/spm/420/index.htm>

Det fremgår af talepapirets side 6, at Rigspolitiet på baggrund af erfaringerne fra konkrete efterforskninger antager, at "et betydeligt antal private tv-overvågningskameraer overvåger områder, som ikke efter tv-overvågningsloven må overvåges".

⁹ Se således justitsministerens udtalelse i Berlingskes artikel af 18. december 2019 tilgængelig her:

<https://www.berlingske.dk/politik/topjurister-med-alvorligt-opraab-dansk-politik-er-paa-afveje-og-traeder>

ulovligt opsatte overvågningskameraer og fremadrettet sørger for løbende gennemsyn.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der i bemærkningerne redegøres for, hvilke retsgarantier, der skal sikre mod misbrug eller uberettiget adgang til registeret.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2019-7910-0026.

Med venlig hilsen

Louise Holck

VICEDIREKTØR