

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Strafferetskontoret
E-mailes til jm@jm.dk

STRANDGADE 56
DK-1401 KØBENHAVN K
TEL. +45 32 69 88 88
FAX +45 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 11. februar 2011

J.NR.

540.10/24694/HSC

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om tv-overvågning og lov om behandling af personoplysninger (Udvidelse af adgangen til tv-overvågning for kommuner)

Institut for Menneskerettigheder har den 11. januar 2011 modtaget udkast til forslag til lov om ændring af tv-overvågningsloven og lov om behandling af personoplysninger (Udvidelse af adgangen til tv-overvågning for kommuner) med anmodning om eventuelle bemærkninger.

Instituttets bemærkninger kan sammenfattes således:

Sammenfatning

- *Tv-overvågning, som beskrevet i lovforslaget, vil kunne udgøre et indgreb i retten til privatliv, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8. Efter EMRK artikel 8, stk. 2, forudsætter indgreb i privatlivets fred lovhjemmel. En så vidtgående og upræcist angivet adgang for kommuner til at foretage tv-overvågning, som at denne kan foretages "med henblik på at fremme trygheden" uden hertil knyttede nærmere angivne betingelser, opfylder efter instituttets opfattelse ikke hjemmelskravet, således som det er fastlagt efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.*
- *Tv-overvågning bør efter instituttets vurdering kun tillades, hvis det efter en forudgående analyse vurderes at have den tilsigtede effekt. Samtidigt tilsiger proportionalitetsprincippet, at andre foranstaltninger, der ikke medfører billedoptagelse, tydeligt skal have vist sig at være utilstrækkelige eller uegnede. Der foreligger*

instituttet bekendt ikke oplysninger om, i hvilket omfang boligforeninger har etableret tv-overvågning i henhold til den udvidelse, der er sket med virkning fra den 1. juli 2010, herunder hvilken kriminalitetsbekæmpende virkning denne må antages at have haft. En sådan registrering/analyse vil efter instituttets opfattelse kunne bidrage til belysning af behovet for den nu foreslåede udvidelse. Instituttet savner på denne baggrund en nærmere begrundelse for nødvendigheden af den foreslåede udvidelse af adgangen til tv-overvågning.

- *Instituttet kan derfor ikke anbefale en udvidelse af adgangen til tv-overvågning som foreslået.*

1. Baggrund

Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, at "formålet med lovforslaget er at give kommunerne en udtrykkelig adgang til som led i en generel tryghedsskabende indsats at overvåge visse offentlige arealer, som ligger i nær tilknytning til et område, hvor en boligorganisation mv. foretager tv-overvågning". Forslaget knytter sig derfor tæt til den adgang til tv-overvågning, som boligorganisationer har, og som blev indført ved lov nr. 713 af 25. juni 2010 med ikrafttræden den 1. juli 2010.

Lovforslaget gennemfører et af initiativerne i regeringens plan fra oktober 2010 til bekæmpelse af ghettodannelser. Lovforslaget vedrører ikke kun disse områder, men alle offentlige områder, f.eks. parkanlæg og parkeringspladser, som ligger i nær tilknytning til områder, hvor en boligorganisation mv. foretager tv-overvågning. Ifølge lovforslagets bemærkninger, bl.a. side 18, forstås "i nær tilknytning til" i almindelighed som områder, der ligger mindre end 500 meter fra de områder, som tv-overvåges.

Instituttet afgav høringssvar den 8. april 2010 i forbindelse med behandlingen af lovforslaget vedrørende en udvidelse af boligselskabers adgang til tv-overvågning. Instituttet henviser til sit tidligere svar, som er vedhæftet denne mail, særligt afsnit 2, side 2-4, om tv-overvågning i relation til retten til et privatliv, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8. Det fremhævedes bl.a. i høringssvaret, at effekten af tv-overvågning ikke er fastlagt entydigt, ligesom der henvistes til en udtalelse (nr. 4/2004) om proportionalitet i forbindelse med behandling af personoplysninger i forbindelse med brugen af videoovervågning fra den såkaldte "Artikel 29-gruppe"¹. Endvidere anførte instituttet, at der direkte i lovtæksten burde opstilles helt klare og specifikke kriterier ved

¹ Gruppen er nedsat i medfør af databeskyttelsesdirektiv 95/46/EC

vurderingen af, om der kunne gives tilladelse til den udvidede brug af tv-overvågning. Endelig understregedes vigtigheden af klageadgang samt information om denne til berørte personer.

2. Tv-overvågning i relation til retten til privatliv, jf. EMRK artikel 8

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i en række afgørelser udtalt sig om staters mulighed for at foretage indgreb i borgeres privatliv ved at opsætte tv-overvågningskameraer. Som det fremgår af for eksempel EMD's afgørelse i sagen *Peck mod Storbritannien*² vil anvendelsen af overvågningskameraer uden billedoptagelse på offentlige steder som udgangspunkt ikke udgøre et indgreb i retten til privatliv. Systematisk optagelse ved hjælp af videoovervågning og opbevaring af optagelserne rejser imidlertid spørgsmål i relation til retten til privatliv efter EMRK artikel 8.

Reguleringen af adgangen, herunder tilladelser, til at foretage tv-overvågning med billedoptagelse må derfor opfylde EMRK artikel 8, stk. 2, , som fastslår, at indgreb i retten til respekt for privatlivet kan foretages, forudsat at der er lovhjemmel hertil, at indgrebet er begrundet i et lovligt hensyn og er nødvendigt, herunder proportionalt, idet indgrebets intensitet skal stå i et rimeligt forhold til det angivne mål.

Særligt med hensyn til det menneskeretlige hjemmelskrav viser EMD's praksis generelt, at den nationale lovgivning skal opfylde visse kvalitative krav, herunder at retstilstanden skal være forudsigelig, og at reglerne skal være tilstrækkeligt klare og præcise. Hjemmelskravet indeholder derfor ikke kun et krav om lovhjemmel, men også et krav om lov-kvalitet. Det skal være muligt at overskue og forudsige konsekvenserne af reglernes anvendelse og dermed beskytte sig mod hjemlede indgreb. Der skal samtidigt ske en afvejning af hensynet til privatlivets fred, herunder borgernes adgang til at kunne færdes i det offentlige rum uden at blive overvåget, over for hensynet til det angivne formål som f.eks. kan være kriminalitetsforebyggelse eller en konkret tryghedsskabende indsats i særligt belastede områder.

3. Det konkrete lovforslag

Det fremgår af de almindelige bemærkninger, at formålet med udvidelsen af kommuners adgang til tv-overvågning på offentlige steder generelt er at skabe øget tryghed for borgerne. Som eksempler nævnes gader eller arealer, der plages af uro og hærværk, s.17, og offentlige områder, hvor personer optræder truende eller chikanøst over for øvrige

² EMD-dom af 28. januar 2003 (44647/98) med henvisning til tidligere afgørelser fra EMD

tilstedeværende, side 19, ligesom optagelserne vil kunne anvendes til at "spotte" unge, der er årsag til uro i et bestemt område, s. 25. Forudsætningen for overvågning er, at en boligforening mv. foretager tv-overvågning efter tilladelse fra politiet, idet overvågningen er anset for at være væsentlig af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse. Der forudsættes en vis tættere sammenhæng mellem på den ene side kriminalitetsproblemerne i det boligområde, som overvåges, og den utryghedsskabende adfærd, på det nærtliggende offentlige område, som kommunen ønsker at overvåge, se f.eks. side 18 i de almindelige bemærkninger. En kommunal tv-overvågning skal ophøre, når boligselskabets overvågning ophører.

4. Instituttets bemærkninger

4.1 Lovforslagets udformning

Med det foreliggende lovforslag udvides muligheden for videoovervågning i et ganske betydeligt omfang. Der foreligger instituttet bekendt ikke oplysninger om i hvilket omfang boligforeninger mv. har etableret tv-overvågning i henhold til den udvidelse, der er sket med virkning fra den 1. juli 2010, herunder hvilken kriminalpræventiv virkning denne må antages at have haft. Dette skal også ses på baggrund af den relativt korte tid loven har været gældende. En sådan registrering vil efter instituttets opfattelse kunne bidrage til belysning også af behovet for den foreslåede udvidelse, når henses til at det konkrete lovforslags "afhængighed" af boligselskabernes tv-overvågning, jf. oven for under afsnit 3.

Efter udkastet til ny § 2 a i tv-overvågningsloven, kan der "efter drøftelse med politidirektøren" foretages tv-overvågning "med henblik på at fremme trygheden" forudsat området ligger i nær tilknytning til et område, der tv-overvåges af en boligforening. Der vil være tale om betragtelige områder, nemlig en radius på op til 500 m fra den allerede etablerede tv-overvågning. Det er ikke i lovteksten præciseret nærmere hvilke kriterier, som skal indgå ved beslutningen om tv-overvågning, herunder om den skal være væsentlig for at nå formålet, og de eksempler, som nævnes i bemærkningerne vedrører overvejende handlinger, som har relation til egentlig kriminalitetsforebyggelse. Det er instituttets opfattelse, at den valgte formulering kan rejse fortolkningstvivil, således at området for overvågning ikke er tilstrækkeligt klart defineret til at opfylde EMRK artikel 8, stk. 2's krav om lovhjæmmel, således som det er fastlagt efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.

Instituttet savner endvidere 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". Der ses således ikke at være foretaget overvejelser med henblik

på, om det ønskede formål kan nås med mindre indgribende – og måske mere effektive – midler end tv-overvågning. Der bør derfor efter instituttets opfattelse foretages en nærmere afdækning af det reelle behov for tv-overvågning på det område, som lovforslaget vedrører, idet tv-overvågning kun bør finde sted, hvis der er tungtvejende grunde til det. Endvidere bør det også indgå i overvejelserne, at en tv-overvågning skal gennemføres, så den virker mindst muligt krænkende for den almindelige borgers integritet, 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

Endelig finder instituttet, at vurderingen af en kommunal tv-overvågning af offentlige områder tillige rejser spørgsmål i relation til afgrænsningen over for egentlig kriminalitetsbekæmpelse, herunder særligt kriminalitetsforebyggelse; et spørgsmål, som blev drøftet i betænkning nr. 1483 om tv-overvågning, se også henvisningen hertil i de almindelige bemærkninger side 21.

Det fremgår af betænkningens kapitel 6, side 160 ff., at spørgsmålet om inddragelse af kommuner i kriminalitetsforebyggende øjemed blev drøftet af udvalget og en lovskitse blev fremlagt. Udvalgets overvejelser vedrørte spørgsmålet, om en sådan overvågning kun bør foretages af politiet ud fra synspunktet, at generel kriminalitetsbekæmpelse er en politiopgave, eller om den også bør kunne ske ved kommunernes foranstaltning, se siderne 165-170. Det er instituttets opfattelse, at lovskitsens forslag vedrørende tv-overvågning med henblik på kriminalitetsforebyggelse har den væsentlige fordel, at der opstilles en klar kompetencefordeling, således at politiet giver tilladelser og samtidig er klagemyndighed vedrørende kommuners etablering af overvågning efter tv-overvågningsloven, og at klager kan fremsættes af enhver, som er berørt af den tv-overvågning, som klagen vedrører.

Det er instituttets opfattelse, at det nuværende lovforslag efterlader en vis tvivl med hensyn til klageadgang mv.

4.2 Behandling af oplysninger vedrørende lydoptagelse

Det foreslås, at der indsættes en ny § 26 d i persondataloven, som bestemmer, at en kommune kun må behandle billed- og lydoptagelser med personoplysninger optaget efter tv-overvågningslovens § 2 a, hvis enten den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til behandlingen eller behandlingen sker med henblik på at fremme trygheden for personer, som færdes i det tv-overvågede område.

Det bemærkes herved, at tv-overvågningsloven kun vedrører kameraovervågning og optagelse/ lagring af billeder i forbindelse med samme. Lydoptagelse reguleres efter straffelovens bestemmelser, se f.eks. pjece om tv-overvågning fra marts 2008³.

4.3 Samtykke vedrørende behandling af oplysninger

Det fremgår af udkast til ny § 26 d, at en kommune kun må behandle optagelser med personoplysninger, indhentet efter adgangen i forslagets § 2 a, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil. Såfremt et sådant samtykke måtte blive afgivet er det af afgørende betydning, at også mulige fremtidige retsvirkninger af samtykket tydeliggøres.

Der henvises til ministeriets j.nr. 2010-730-1214.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen
Direktør

³http://www.datatilsynet.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/Publikationer/Pjece_om_tv-overvaagning.pdf