

Høringssvar til:

- **Forslag til lov 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) og**
- **Forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Politiets overtagelse af tv-overvågning).**

Justitia har i dette høringssvar behandlet både forslag til lov om ændring af lov om tv-overvågning og forslag til lov om ændring af retsplejeloven vedrørende politiets overtagelse af tv-overvågning, da disse tilsammen udgør en central del af grundlaget for den øgede overvågning, som er forudsat i regeringens trygheds- og sikkerhedspakke. Justitia har grundet den forkortede høringsfrist som følge af jul og nytår valgt at fokusere mere overordnet på udvalgte retssikkerhedsmæssige betragtninger og anbefalinger. Det bemærkes således, at høringssvaret ikke indeholder en egentlig juridisk analyse af lovforslagenes forenelighed med databeskyttelsesreglerne, de forvaltningsretlige regler eller Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det overordnede formål med de to lovforslag er at følge op på de initiativer i regeringens trygheds- og sikkerhedspakke, der omhandler øget mulighed for overvågning. Lovforslagenes formål er at sikre politiets muligheder for at forebygge og opklare organiseret kriminalitet.¹

Det bemærkes indledningsvis, at regeringens ønske om at forebygge og opklare kriminalitet hurtigt og effektivt må anses for et helt legitimt formål. Det følger dog af blandt andet Databeskyttelsesforordningen (GDPR) artikel 5 og forvaltningsretlige principper, at udvidelsen af adgangen til overvågning skal være proportional i forhold til formålet. Og der kan stilles spørgsmål ved, om den markante udvidelse af adgangen til tv-overvågning er et effektivt og egnet redskab til at opnå det ønskede formål, og om indgrebet i borgernes frihedsrettigheder står i rimeligt forhold til det, der opnås.

I høringssvaret vil først udvalgte dele af forslaget til lov om ændring af lov om tv-overvågning blive behandlet (del 1). Herefter fremsættes bemærkninger til forslaget til lov om ændring af retsplejeloven vedrørende politiets overtagelse af tv-overvågning (punkt 2).

¹ Regeringen: www.regeringen.dk/nyheder/tryghed-og-sikkerhed-i-danmark/

Del 1:

Forslag til lov 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)

1.1 Lovforslagets indhold

Lovforslaget lægger blandt andet op til at:

1. Indføre en bemyndigelsesbestemmelse hvorefter justitsministeren kan fastsætte, hvilke private aktører der kan foretage tv-overvågning, samt hvilke områder der kan overvåges (ud over de aktører og områder, der er oplyst i den gældende lov).
2. Fjerne afstandskravet for, hvor private aktører kan foretage tv-overvågning og i stedet fokusere på, at private områder ikke må overvåges.
3. Kommunerne får adgang til tv-overvågning ved restaurationer uden afstandskrav for overvågningen.
4. Offentlige myndigheder ikke skal være begrænset af afstandskrav ved tv-overvågning af offentlige bygninger, og politiet kan give pålæg til offentlige myndigheder om at foretage tv-overvågning ved offentlige bygninger.
5. Private kan ansøge om at foretage tv-overvågning for at imødekomme en sikkerhedstrussel.
6. Der skal ske obligatorisk registrering af overvågningskameraer i it-systemet POLCAM.
7. Udvide adgangen til at opbevare tv-optagelser i mere end 30 dage ved kriminelle forhold, der er anmeldt til politiet.

Såfremt lovforslaget vedtages som fremsat, vil det samlet set medføre en markant øget adgang til overvågning for både private aktører og offentlige myndigheder. Bemærkningerne nedenfor vedrører alene punkt 1-4.

1.2 Bemyndigelsesbestemmelse til at fastlægge privates overvågning

I den gældende lov om tv-overvågning § 1 er det bestemt, at private ikke må foretage tv-overvågning af offentlige områder, som benyttes til almindelig færdsel. I lovens § 2 er der fastsat en udtømmende opremsning af undtagelser til forbuddet i § 1, som eksempelvis butikscentres overvågning af egne indgange og facader.

Det fremgår af lovforslaget, at "det er Justitsministeriets opfattelse, at markant flere private end de i dag opregnede aktører i tv-overvågningsloven skal have mulighed for at foretage tv-overvågning af områder, som benyttes til almindelig færdsel." På den baggrund indeholder lovforslaget en bemyndigelsesbestemmelse, der giver justitsministeren mulighed for ved bekendtgørelse at fastsætte yderligere regler om adgang til tv-overvågning. Justitsministeren vil således kunne bestemme, at yderligere aktører end de i loven nævnte skal have mulighed for at foretage tv-

overvågning af gade, vej, plads eller lignende områder til almindelig færdsel, f.eks. private beskæftiget med kritisk infrastruktur og medicinalfirmaer. Ifølge lovforslagets bemærkninger, vil Justitsministeriet desuden overveje, om der for andre områder end de i loven nævnte skal være en tilsvarende mulighed for at foretage tv-overvågning, f.eks. ved lagerhaller og byggepladser.

Regeringen lægger med indførelsen af bemyndigelsesbestemmelsen op til, at Justitsministeriet skal have en meget vid adgang til at tillade private at foretage tv-overvågning. Overvågning i det offentlige rum kan imidlertid udgøre et indgreb i borgernes frihedsrettigheder, herunder særligt borgernes ret til privatliv, som samtidig udgør fundamentet for udøvelsen af en række andre frihedsrettigheder. Derfor bør en udvidelse af adgangen til overvågning efter Justitias opfattelse undergives parlamentarisk kontrol. En bemyndigelse for justitsministeren til administrativt at fastlægge, hvilke private aktører der kan overvåge i hvilke områder, vil ikke have den samme demokratiske legitimitet. Dette må anses for problematisk, når der er tale om adgang til at foretage indgreb i borgernes frihedsrettigheder.

1.3 Privates tv-overvågning

Det følger af den nugældende lov om tv-overvågning, at pengeinstitutter, spillekasinoer, hotel- og restaurationsvirksomheder samt butikcentre og butikker, hvorfra der foregår detailsalg kan foretage tv-overvågning af egne indgange og facader. Herudover kan de nævnte private forretningssteder foretage tv-overvågning af arealer, der ligger i direkte tilknytning til egne indgange og facader, og som naturligt anvendes eller kan anvendes som adgangs- eller flugtvej i forhold til egne indgange, hvis det er klart nødvendigt af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse. Efter gældende praksis kan dette område højst strække sig til ca. 10-15 meter fra forretningsstedets indgang og facader.

Lovforslaget indebærer, at private ikke længere umiddelbart skal være begrænset af et afstandskrav, når de foretager tv-overvågning omkring egne indgange og facader. Den eneste afstandsbegrænsning vil være, at der ikke må overvåges ind i private hjem eller områder, der ligger foran naboejendomme, som anvendes til beboelse, af hensyn til naboernes privatliv. Det fremgår af de specielle bemærkninger, at dette kan betyde, at forretningssteder kan overvåge op til flere hundrede meter væk, herunder på modsatte fortove mv., så længe området ligger i tilknytning til forretningsstedet og benyttes til almindelig færdsel.

Derudover lægges der op til en lempelse af betingelsen om, at forretningssteder kun kan foretage tv-overvågning efter en konkret vurdering, hvor det er "klart nødvendigt" af hensyn til at forebygge og opklare kriminalitet, da det fremover alene skal være "nødvendigt". Tv-overvågning skal dermed kunne foretages, når der blot er en vis sandsynlighed for, at der kan blive begået kriminalitet, der er relateret til den erhvervsdrivendes virksomhed.

Lovforslaget lægger således op til meget vide udvidelser af forretningssteders adgang til at foretage overvågning i det offentlige rum. Formålet er at forebygge og opklare kriminalitet, hvilket grundlæggende er et legitimt og sagligt hensyn. Der kan dog rejses tvivl ved, om den øgede adgang til overvågning overhovedet er et effektivt redskab til at opnå det ønskede formål, og om det er proportionalt.

For så vidt angår formålet om at forebygge kriminalitet fremgår det af en ny stor metaundersøgelse, at tv-overvågning ikke har en målbar effekt på vold og uorden, og at effekten af overvågning i det hele er begrænset i bycentre.² Det bemærkes i den forbindelse, at den manglende præventive effekt af kameraovervågning ligeledes var årsagen til, at Københavns Politi i 2012 valgte at aflyse en planlagt udvidelse af videoovervågning, der heller ikke stod mål med de store omkostninger ved at indsamle og opbevare data.³ Justitsminister Nick Hækkerup har ligeledes erkendt, at der ikke er evidens for, at øget overvågning har en præventiv effekt på den type voldelig kriminalitet, som bander og terrorister begår.⁴

Den nævnte undersøgelse viste også, at tv-overvågning potentielt kan have betydning for politiets efterforskning og opklaring af kriminalitet. Det følger dog af sagens natur, at tv-overvågning af ressourcemæssige årsager fortrinsvis vil blive anvendt til efterforskning af strafbare forhold, som bliver anmeldt eller på anden måde kommer til politiets kendskab. Hertil kommer, at gerningsmænd ved planlagt alvorlig kriminalitet ofte maskerer sig, hvilke formindsker brugbarheden af tv-overvågning.

Der kan derfor stilles spørgsmålstejn ved, om adgangen til øget overvågning, som der lægges op til i lovforslaget, er et egnet og effektivt redskab til at opnå det ønskede formål, og om det står mål med det indgreb i borgernes frihedsrettigheder, som den øgede overvågning kan medføre. Herudover bemærkes, at den øgede overvågning i det offentlige rum kan være med til at skabe en mistænkeliggørelse af borgere og dermed risiko for skævvridning af forholdet mellem myndigheder og borgere.

1.4 Offentlige myndigheders tv-overvågning

Ifølge lovforslagets bemærkninger skal offentlige myndigheders overvågning af offentlige bygninger ikke længere umiddelbart være begrænset af et afstandskrav. Betingelserne for offentlige myndigheders overvågning af offentlige bygninger skal ifølge lovforslaget svare til betingelserne for private aktørers overvågning, herunder at tv-overvågningen alene skal være "nødvendig" og ikke "klart nødvendig" af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse.

Det følger af endvidere af lovforslaget, at kommuner skal have en adgang til at foretage tv-overvågning af offentligt tilgængelige områder med almindelig færdsel, som ligger i forlængelse af restaurationsvirksomhed. Kommunen skal dog drøfte behovet for tv-overvågning med politiet inden iværksættelsen. Afstandskravet vil være det samme som for private aktørers overvågning, hvorefter

² Piza, Eric L. m.fl.: CCTV surveillance for crime prevention: A 40-year systematic review with meta-analysis, *Criminology & Public Policy*, Volume 18, Issue 1, 2019: <https://www.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1745-9133.12419>

³ Tv2 Lorry: www.tv2lorry.dk/lorryland/kobenhavn-dropper-videoovervagning?fbclid=IwAR2AKKM42j_i30aE0DMM-UXUEI3a8ugISFwQcKzzff2SsKTAjGOSDt9LNSk

⁴ <https://www.berlingske.dk/politik/justitsministeren-afviser-bekymring-om-at-mere-overvaagning-skaber-falsk>

tv-overvågning kan foretages af områder, der ligger op til flere hundrede meter væk fra restaurationsvirksomheden.

Også for offentlige myndigheder er der med lovforslaget tale om en væsentlig udvidelse af adgangen til at foretage overvågning. Der gælder således med disse dele af lovforslaget de samme betænkeligheder som for privates overvågning, der er beskrevet i pkt. 1.3 ovenfor.

1.5 Samlede betragtninger vedrørende forslaget til lov om ændring af lov om tv-overvågning samt anbefalinger

Med lovforslaget lægges der generelt op til, at markant flere private skal kunne foretage overvågning, at overvågningen skal kunne foretages af private og offentlige myndigheder på et markant større område, og at overvågningen skal kunne foretages, selvom det alene er nødvendigt (og ikke klart nødvendigt) af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse.

Der må som beskrevet ovenfor rejses tvivl om, hvorvidt en så markant udvidelse af adgangen til tv-overvågning er et effektivt og egnet redskab til at opnå det ønskede formål, og om det er et proportionelt indgreb i borgernes frihedsrettigheder. Dette må særligt ses i lyset af, at det ikke ses dokumenteret, at øget overvågning har en præventiv virkning ved voldsforbrydelser. Der er ligeledes en risiko for, at lovinitiativer som dette kan bane vejen for, at overvågning også indføres på andre områder og kriminalitetstyper end dem, der nu er tilsigtet med lovforslagene.

Forslaget om øget adgang til tv-overvågning problematiseres yderligere af, at der fra politikere og politi er udtrykt ønske om, at overvågningen med tiden skal kunne sammenkobles med teknologi til ansigtsgenkendelse. En sådan sammenkobling vil øge intensiteten og omfanget af overvågning betydeligt og medføre endnu større betænkeligheder både i forhold til borgernes grundlæggende rettigheder og spørgsmål af mere etisk karakter.

Betænkelighederne intensiveres desuden af, at der i 2019 er kastet lys over mangelfuld håndtering af både teledata og DNA-bevismateriale hos politiet. Særligt teledatasagen viser politiets udfordringer med at håndtere store mængder af data samt at føre kontrol med de it-systemer, hvori data behandles. Der kan derfor stilles spørgsmålstejn ved, om politiet har de nødvendige forudsætninger for at håndtere en øget mængde af data i form af bl.a. POLCAM it-systemet, som er en del af lovforslaget om ændring af lov om tv-overvågning, samt om der vil blive ført tilstrækkelig kontrol med it-systemet.

Under alle omstændigheder bør indførelsen af øget overvågning i den udstrækning, som regeringen har foreslået, ledsages af styrkede retsgarantier for borgerne, herunder:

- En reel og smidig adgang for borgerne til at klage over uberettiget overvågning, eksempelvis overvågning der omfatter deres bolig mv.
- En sikring af, at overvågning ikke anvendes til bekæmpelse af mildere former for kriminalitet og/eller til helt andre formål som f.eks. kontrol med udbetaling af sociale ydelser.

- En ekstern kontrol af politiets anvendelse af tv-overvågningsmateriale samt regler om logning af politiets anvendelse mv., da kontrol forudsætter viden om, hvilke politiansatte, der anvender tv-overvågningen.
- Indførelse af øget overvågning bør desuden ledsages af en evaluering af reglerne efter en vis tidsperiode, f.eks. to år, for at sikre, at overvågning til stadighed er et effektivt middel til at opnå det ønskede formål og anvendes korrekt. En sådan evaluering bør ikke alene baseres på politiets egen vurdering, men også på data og empiri.

Del 2:

Forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Politiets overtagelse af tv-overvågning)

Lovforslaget lægger op til at der i retsplejeloven indsættes en ny bestemmelse (§ 791 e), som giver hjemmel til, at politiet kan overtage tv-overvågning i realtid, hvis der er afgørende grunde til det med henblik på at forebygge eller efterforske en lovovertrædelse af den karakter, der er angivet i bestemmelsen. Hensynet bag bestemmelsen er særligt afværgelse og efterforskning af terrorangreb og forebyggelse af anden alvorlig kriminalitet, hvilket selvfølgelig må anses for legitime hensyn.

Den ovenfor nævnte metaundersøgelse af effekten af tv-overvågning viste, at mens der ikke kunne ses nogen målbar effekt på vold og uorden ved øget overvågning, kunne overvågning derimod have en særlig præventiv effekt, hvis overvågningskameraerne var bemandede. I disse tilfælde har politiet mulighed for at gribe ind, før situationen eskalerer.⁵

En mulighed for politiet til at overtage tv-overvågning i realtid vil dog kunne udgøre et vidtgående indgreb i borgernes frihedsrettigheder, der skal begrænses til det mest nødvendige, ligesom der bør fastsættes effektive retsgarantier for borgerne.

Det bemærkes indledningvis, at det efter Justitias opfattelse må anses for formålstjenligt, at der i lovforslaget er indsat en begrænset hjemmel til i helt ekstraordinære situationer at overtage tv-overvågning, da dette kan have en reel effekt på at hindre og opklare eksempelvis terrorangreb, bombesprængninger eller grov bandekriminalitet.

Justitia har noteret sig, at der er foretaget en væsentlig begrænsning af kriminalitetstyperne, da lovforslaget kun vil finde anvendelse ved

- Lovovertrædelser der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover eller udgør en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, og
- som kan medføre eller har medført fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier.

⁵ Piza, Eric L. m.fl.: CCTV surveillance for crime prevention: A 40-year systematic review with meta-analysis, *Criminology & Public Policy*, Volume 18, Issue 1, 2019: www.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1745-9133.12419.

Adgangen til at overtage tv-overvågning i realtid er således afgrænset til kriminalitetstyper af særlig grov og intensiv karakter.

Justitia har endvidere noteret sig, at indgreb ikke må foretages, hvis det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de ramte personer, vil være et uforholdsmæssigt indgreb. Der gælder således også efter bestemmelsen et direkte krav om proportionalitet.

Indgreb kræver desuden som udgangspunkt retskendelse, hvori det skal angives, i hvilket område og tidsrum, overtagelsen af tv-overvågning må foretages. Bestemmelsen indeholder også hjemmel til, at politiet selv kan træffe beslutning om at overtage tv-overvågning, hvis indgrebets øjemed ellers ville forspildes. Det er dog et krav, at politiet snarest muligt og senest inden 24 timer indbringer spørgsmålet om iværksættelse af overtagelse af tv-overvågning for retten.

Det er på denne baggrund Justitias opfattelse, at lovforslaget må anses for at indeholde en egnet sikring af borgernes retsgarantier. Lovforslaget giver derfor ikke Justitia anledning til yderligere bemærkninger.

Med venlig hilsen

Jacob Mchangama, direktør i Justitia

