

Justitias høringsvar til Justitsministeriets forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed, straffeloven, lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet og forskellige andre love (Styrket indsats mod utryghedsskabende adfærd)

Af ressourcemæssige årsager har Justitia valgt at begrænse sit høringsvar til den del af lovforslaget, som vedrører udvidelse af mulighederne for tv-overvågning.

Justitsministeriets lovforslag

Justitsministeriet foreslår en række ændringer af tv-overvågningsloven, som bl.a. vil øge mulighederne for, at boligorganisationer og foreninger mv. samt ejere af idrætsanlæg kan foretage tv-overvågning. Disse aktører vil efter tilladelse fra politiet kunne opsætte overvågningskameraer alene som led i en tryghedsskabende indsats, da det ikke længere vil være en betingelse for tilladelsen, at tv-overvågning ved boligområder og idrætsanlæg er væsentlig af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse.

Det vil ifølge lovforslaget bero på en samlet vurdering af forholdene i det pågældende område, om der er behov for tv-overvågning med henblik på at fremme trygheden. Ved vurderingen kan der bl.a. lægges vægt på, om der er tale om en type område, der generelt set opleves som mere utrygt for borgerne end andre steder, f.eks. baggårde, tunneller, parkeringsområder mv. Der vil også kunne lægges vægt på henvendelser fra beboere i området, lokale erhvervsdrivende, trafikelskaber mv., der oplever, at der er personer, som skaber utryghed i et område, eller at et område i øvrigt er utrygt. Efter lovforslaget er det ikke tilstrækkeligt, at der er tale om én enkeltstående episode med utryghed, medmindre der i forbindelse med episoden er begået kriminalitet. Der vil også kunne lægges vægt på oplysninger om, at personer i området gentagne gange har medført støjgener og/eller trafikale gener, har indtaget eller er påvirkede af alkohol eller andre rusmidler, har henvendt sig til eller stiller sig i vejen for forbipasserende på en måde, der kan opfattes som intimiderende eller utryghedsskabende mv.

Justitsministeriet foreslår desuden en udvidelse af kommunernes mulighed for at foretage tv-overvågning ved at gøre det muligt for en kommune efter drøftelse med politiet med henblik på at fremme trygheden at foretage tv-overvågning i nær tilknytning til boligområder, uanset om det pågældende boligområde overvåges af en boligorganisation eller forening mv.

Justitsministeriet har i forbindelse med de foreslåede ændringer af tv-overvågningsloven bl.a. henvist til, at også enkeltstående hændelser eller hændelser af mere bagatelagtig karakter efter ministeriets opfattelse kan være med til at skabe stor utryghed i et boligområde. Tv-overvågning kan i den forbindelse være med til at skabe en øget følelse af tryghed og sikkerhed for borgerne.

Justitsministeriet har desuden henvist til, at tv-overvågning ifølge internationale undersøgelser kan være et nyttigt værktøj til at reducere kriminalitet, når den bruges målrettet, samt at tv-overvågning kan være med til at mindske borgernes bekymring for at blive udsat for kriminalitet og øge følelsen af tryghed.

Justitias bemærkninger

I dansk ret er det traditionelt blevet betragtet som krænkende, hvis en udbredt anvendelse af overvågningsudstyr begrænser mulighederne for at kunne færdes på frit tilgængelige områder uden at blive udsat for skjult iagttagelse eller fotografering. Den første tv-overvågningslov fra 1982 blev formuleret som et generelt forbud mod overvågning med enkelte undtagelser, da det blev anset for at kunne virke krænkende for personer at blive fotograferet i situationer, hvor de var uforberedte. Frygten var, at der ville blive skabt en almindelig fornemmelse af ufrihed, hvis udbredelsen af overvågningsudstyr førte til, at folk, når de færdedes frit tilgængelige steder, ville føle sig udsat for at blive iagttaget af ikke tilstedeværende personer.

Som det fremgår af Justitias rapport "Øget overvågning udfordrer retsstaten" fra den 14. februar 2025 er adgangen til tv-overvågning og anden form for kameraovervågning på offentligt tilgængeligt sted siden dengang løbende blevet udvidet. Det er i vidt omfang sket med henvisning til, at det kan være et effektivt efterforskningsværktøj. Den teknologiske udvikling har samtidig betydet, at tv-overvågning i endnu højere grad end tidligere kan anvendes til at skabe meget nærgående profiler af de enkelte personer i kombination med teknologier som ansigtsgenkendelse og andre analytiske redskaber.

Det stærkt stigende overvågningstryk i det offentlige rum lægger et stadigt stigende pres på borgernes ret til privatliv, som er beskyttet i grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Europarådets forbundne konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger samt EU's Charter om grundlæggende rettigheder. Også andre menneskerettigheder kan blive påvirket, når staten overvåger sine borgere, herunder ikke mindst ytrings- og forsamlingsfriheden. Bevidstheden om, at man som borger er under konstant overvågning, er egnet til at virke adfærdssædrende, og der kan opstå risiko for en såkaldt *chilling effekt* i forhold til, om man f.eks. tør eller ønsker at ytre sig i samfundsdebatten og deltage i ellers lovlige demonstrationer.

Den ønskede udvidelse af adgangen for både private og offentlige aktører til at opsætte overvågningskameraer som led i en tryghedsskabende indsats er efter Justitias opfattelse vanskelig forenelig med de menneskeretlige betingelser om, at indgreb i grundlæggende rettigheder ikke må gå videre end det strengt nødvendige, og at indgrebet skal være konkret proportionelt i forhold til det legitime formål, som ønskes opnået.

Det bemærkes i den forbindelse, at det tryghedsskabende formål ikke er klart defineret i lovforslaget og mest af alt ser ud til at handle om subjektive følelser om tryghed og sikkerhed. Et så uklart formål får indflydelse på proportionalitetsafvejningen således, at kravene til nødvendigheden af overvågningen skærpes. Det gælder også vurderingen af, om overvågningens formål kan tilgodeses ved andre, mindre indgribende midler, og/eller om overvågningens tidsmæssige eller geografiske udstrækning på de enkelte lokationer kan indskrænkes. Lovforslaget ses imidlertid ikke at indeholde nærmere overvejelser om dette.

Det er samtidig bekymrende, at enkeltstående hændelser eller hændelser af mere bagatelagtig karakter ifølge Justitsministeriet kan være med til at skabe stor utryghed og dermed udgøre et legitimt formål for tv-overvågning.

Hertil kommer, at selvom Justitsministeriet har henvist til, at tv-overvågning ifølge internationale undersøgelser kan være et nyttigt værktøj til at reducere kriminalitet, når den bruges målrettet, så har både det danske og svenske kriminalpræventive råd flere gange påpeget, at tv-overvågning kun har en dokumenteret forebyggende effekt i nogle helt bestemte situationer som f.eks. hærværk og indbrud i parkeringskældre. De har ligeledes påpeget, at den forebyggende virkning på den objektive utryghed, altså den enkelte borgers reelle udsathed i forhold til at blive ramt af kriminalitet, må anses for meget lav i forhold til den type personfarlig kriminalitet, som i mange tilfælde har udløst ønsket om at skabe tryghed, jf. Justitias rapport "Øget overvågning udfordrer retsstaten", kapitel 6.2.

Justitia kan på denne baggrund ikke støtte forslaget om at øge tv-overvågningen som led i en tryghedsskabende indsats.

Justitia vil i øvrigt anbefale, at Justitsministeriet tager initiativ til at realisere anbefalingerne i Justitias rapport "Øget overvågning udfordrer retsstaten".

Det drejer sig i særlig grad om følgende anbefalinger:

- At der nedsættes en Kommission for Privatlivets Fred, som skal vurdere rammer og generelle vilkår for beskyttelse af privatlivets fred i Danmark. Formålet er at sikre et solidt grundlag for en kvalificeret demokratisk debat om grænserne for statens indgreb i borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger.
- At der udpeges en central instans, som løbende skal skabe overblik over myndighedernes samlede overvågning af borgerne og i den forbindelse årligt skal udarbejde en offentlig tilgængelig redegørelse til Folketingets Retsudvalg om det samlede omfang af myndighedernes overvågning af borgerne.
- At Digitaliseringsministeriet/Justitsministeriet i samarbejde med Dataetisk Råd udarbejder et overvågningsetisk reflektionsværktøj, som skal være obligatorisk at anvende for myndighederne, når der skal tages beslutning om tiltag eller ibrugtagelse af ny teknologi, der har potentiale til f.eks. at udgøre et indgreb i privatlivets fred.

Med venlig hilsen

Birgitte Arent Eiriksson

Direktør Justitia Danmark