

Justitsministeriet  
Strafferetskontoret  
E-mailes til [jm@jm.dk](mailto: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 08.04.2010  
J.NR. 540.10/22258

**Høring over udkast til lovforslag om ændring af tv-overvågningsloven og lov om personoplysninger (Udvidelse af adgangen til tv-overvågning for boligforeninger m.v., idrætsanlæg og kommuner).**

Institut for Menneskerettigheder har den 19. januar 2010 modtaget udkast til lovforslag om ændring af tv-overvågningsloven og lov om personoplysninger (Udvidelse af adgangen til tv-overvågning for boligforeninger m.v., idrætsanlæg og kommuner) med anmodning om eventuelle bemærkninger.

Det bemærkes indledningsvist, at instituttet er opmærksomt på, at den del af lovforslaget, som vedrører en udvidet adgang for kommunerne til at foretage tv-overvågning, efterfølgende er udgået af lovforslaget, jf. herved bl.a. Justitsministeriets kommenterede høringsoversigt af 24. marts 2010.

**Sammenfatning**

- *En udvidelse af adgangen til at foretage tv-overvågning bør efter instituttets opfattelse kun tillades, hvis det efter en forudgående analyse vurderes at have en kriminalpræventiv effekt. Samtidigt tilsiger proportionalitetsprincippet, at andre foranstaltninger, der ikke medfører billedoptagelse, skal have vist sig at være utilstrækkelige.*
- *Det er instituttets opfattelse, at der i forbindelse med lovforslagets videre behandling bør foretages en vurdering af lovforslaget i relation til databeskyttelsesdirektivet.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> EU's Persondatadirektiv (95/46/EC)

- *Der bør efter instituttets opfattelse direkte i lovtæksten opstilles helt klare og specifikke kriterier, som skal inddrages ved vurderingen af, om der konkret kan gives tilladelse til den udvidede brug af videoovervågning.*
- *Instituttet anbefaler, at borgere sikres en effektiv mulighed for at klage over en tilladelse til at foretage tv-overvågning, og at oplysninger om denne klageadgang videreformidles til berørte personer.*

## 1. Baggrund

Tv-overvågningsudvalget fremkom i betænkning 1483/2006 om tv-overvågning med en række anbefalinger til ny lovgivning. Disse anbefalinger medførte, at tv-overvågningsloven og persondataloven blev ændret i 2007. Udvalget anførte i betænkningen bl.a., at afvejningen af hensynet til forebyggelse og opklaring af forbrydelser over for hensynet til, at tv-overvågning kan ses som en indskrænkning i privatlivets fred, i sidste ende beror på en retspolitisk og holdningsmæssig vurdering.

Justitsministeriets Forskningskontor gennemgik til brug for betænkningen en række undersøgelser og litteraturstudier<sup>2</sup> vedrørende effekten af tv-overvågning og udtalte bl.a.

”....

*Det er vanskeligt at angive en entydig, overordnet konklusion om effekten af tv-overvågning. Det skyldes dels, at mange undersøgelser ikke giver klare resultater, og dels, at resultaterne afhænger af stedet, hvor tv-overvågningen finder sted, og af, hvilken kriminalitet der er i fokus.*

...”

En senere rapport *”Video Surveillance: Legally Blind?”* konkluderer, at videooptagelser med overvågningskameraer ofte vil være utilstrækkelige med hensyn til at identificere en gerningsmand.<sup>3</sup>

Effekten af tv-overvågning ses således ikke entydigt fastlagt.

## 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-over-

<sup>2</sup> Notatet ”Litteratur om effekten af tv-overvågning mv.”, April 2006, betænkningen side 210

<sup>3</sup> Kovesi P. (2009) 'Video Surveillance: Legally Blind?' Proc. Aust. Pattern Recognition Society conference (DICTA09) pp. 204-211, IEEE Computer Society, December 2009, at <http://www.csse.uwa.edu.au/~pk/Research/pkpapers/legallyblind.pdf>

vågningskameraer. Som det fremgår af for eksempel EMD's afgørelse i sagen *Peck mod Storbritannien*<sup>4</sup> 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 optagelser vil imidlertid udgøre et indgreb i retten til privatliv.

Tilladelser til at foretage videoovervågning med billedoptagelse skal således opfylde artikel 8, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), som fastslår, at et indgreb i retten til privatliv skal have hjemmel i lov, forfølge et af de legitime formål, som er nævnt i artikel 8, stk. 2, og være nødvendigt i et demokratisk samfund. Legalitetskravet betyder, at indgrebet skal have klar og sikker hjemmel. Det kræves ikke, at indgrebet er uomgængeligt nødvendigt. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har udtrykt det således, at indgrebet må være "*justified in principle – that is, whether the reasons adduced to justify them appear "relevant and sufficient" and are proportionate to the legitimate aim pursued*"<sup>5</sup>. Staten er således overladt en skønsmargin ("margin of appreciation") ved vurderingen af, om et indgreb er nødvendigt efter en national målestok. Proportionalitetskravet indebærer, at det middel, der bringes i anvendelse, skal stå i et rimeligt forhold til det mål, som søges opnået.

For så vidt angår proportionalitet har den såkaldte "Artikel 29-gruppe", som er nedsat i medfør af databeskyttelsesdirektiv 95/46/EC, i udtalelse nr. 4/2004 om behandling af personoplysninger i forbindelse med videoovervågning udtalt følgende:

*"Princippet om, at oplysninger skal være egnede og stå i forhold til de formål, der søges opfyldt, betyder for det første, at CCTV og lignende videoovervågningsudstyr kun må anvendes som et supplement:*

*De må således kun anvendes til formål, der virkelig berettiger anvendelsen af sådanne systemer. I henhold til proportionalitetsprincippet kan disse systemer anvendes, hvis andre fysiske og/eller generelle forebyggelses-, beskyttelses- og/eller sikkerhedsforanstaltninger, der ikke medfører billedoptagelse (f.eks. anvendelse af armerede døre til at forebygge vandalisme, installation af automatiske porte og adgangstilladelsesanordninger, fælles alarmsystemer, bedre og kraftigere gadebelysning om natten osv.), tydeligt viser sig at være utilstrækkelige og/eller uegnede med hensyn til ovennævnte legitime formål."*

<sup>4</sup> EMD-dom af 28. januar 2003 (44647/98)

<sup>5</sup> The Sunday Times mod UK, Dom af 26. november 1991, § 50.

Det er instituttets opfattelse, at der i videst muligt omfang bør tilstræbes klar og præcis lovgivning og en ensartet praksis ved administrationen af regler på områder, som vedrører indgreb i personers ret til respekt for privatliv, jf. herved EMRK artikel 8.

Det er samtidigt instituttets opfattelse, at der i forbindelse med lovforslagets videre behandling bør foretages en vurdering af lovforslaget i relation til databeskyttelsesdirektivet.<sup>6</sup>

### 2.1. Særligt vedrørende boligforeninger mv.

Det fremgår af lovforslaget, at boligforeninger mv., der repræsenterer mindst 75 % af husstandene i et boligområde, kan få tilladelse til at foretage tv-overvågning af boligområdet og arealer i direkte tilknytning hertil, "*når overvågningen er væsentlig af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse*". Det anføres herved bla. side 18 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at dette indebærer, at beslutningen om at etablere tv-overvågningen træffes af en betydelig del af de berørte husstande. Omvendt betyder dette, at op mod 25 % af husstandene i et boligområde mod disses vilje kan få indført tv-overvågning af gangarealer, opholdspladser, parkeringsarealer samt uaflåste porte, kældre og opgange.

Menneskerettigheder beskytter ikke kun flertallet i boligforeninger, men også det enkelte individ, som føler det som et indgreb i sit privatliv at blive overvåget lige uden for sin hoveddør. Etablering af sådan tv-overvågning må efter instituttets opfattelse betragtes som betydeligt mere indgribende end en overvågning på offentlige steder, da overvågningen foretages lige uden for privatsfæren. Instituttet finder en udvidelse på området betænkelig.

Der bør derfor efter instituttets opfattelse direkte i lovteksten opstilles helt klare og specifikke kriterier, som skal inddrages ved vurderingen af, om en boligforening kan få tilladelse til lovforslagets udvidede brug af videoovervågning. Herved bør f. eks. inddrages forhold som kriminalitetsmønstre for området og befolkningstæthed ligesom en vurdering af andre – mindre indgribende - beskyttelses- og/eller sikkerhedsforanstaltninger ligeledes bør foretages.

Instituttet er enig i, at tilladelserne bør tidsbegrænses og finder, at disse som udgangspunkt bør gives for væsentligt kortere perioder end den længstetid på 5 år, som fremgår af lovforslagets tekst.

---

<sup>6</sup> EU's Persondatadirektiv (95/46/EC)

## 2.2 Overvågning af idræftsanlæg mv.

Med lovforslaget udvides den allerede eksisterende adgang til egentlig tv-overvågning af idrætsarenaer mv. og tv-overvågning (uden billedoptagelse) af idrætsanlæggets egne indgange, facader, indhegninger mv. til nu også at omfatte steder omkring idrætsanlægget, hvor der eksempelvis tidligere har været uroligheder. Dette er dog ingen betingelse, se nærmere de almindelige bemærkninger side 22 f. Det findes ifølge bemærkningerne ikke nødvendigt eller hensigtsmæssigt, at politiets tilladelser kun skal begrænses til at gælde bestemte tidspunkter eller bestemte arrangementer. Lovforslaget tilsigter, at tilladelser gives for højst 5 år ad gangen.

Instituttet finder den foreslåede udvidelse betænkelig.

I lighed med det under punkt 2.1 nævnte finder instituttet, at der direkte i lovtæksten bør opstilles helt klare og specifikke kriterier, som skal inddrages ved vurderingen af, om der kan gives tilladelse til den udvidede brug af videoovervågning. Herved bør efter instituttets opfattelse inddrages helt konkrete forhold, herunder om der foreligger oplysninger om planlægning af uroligheder i området, om der tidligere i væsentligt omfang har været omfattende uroligheder, ligesom en vurdering af om andre – mindre indgribende - beskyttelses- og/eller sikkerhedsforanstaltninger er tilstrækkelige bør foretages.

I situationer, hvor det netop er en større enkeltstående begivenhed, som udgør hovedbegrundelsen for at indføre tv-overvågning, vil grundlaget for at tv-overvåge bortfalde, når begivenheden er afsluttet. I sådanne situationer finder instituttet, at tilladelsen bør begrænses specifikt til den pågældende begivenhed for at opfylde kravet om nødvendighed (proportionalitet) i et demokratisk samfund. Efter instituttets opfattelse vil det således være uproportionalt at tillade tv-overvågning af et idrætsanlæg i en længere periode, hvis hovedbegrundelsen for at indføre overvågningen f.eks er en større fodboldkamp, som afvikles i løbet af én dag.

## 2.3 Tilsyn og klageadgang

Med en udvidelse af adgangen til tv-overvågning, således at private kan overvåge områder, som anvendes til almindelig færdsel m.v., øges risikoen for misbrug af tv-overvågningen markant. EMD har i en række afgørelser udtalt, at stater også har en positiv pligt til at sikre respekt for individets rettigheder i forholdet mellem private. I dommene *Botta mod Italien*<sup>7</sup> og *Von Hannover mod Tyskland*<sup>8</sup> fastslås det, at medlemsstater har en positiv pligt til at beskytte mod krænkelser af privatlivet, som begås af private.

---

<sup>7</sup> Dom af 24. februar 1998 (Sagsnr. 21439/93)

Antallet af klager over misbrug af tv-overvågningstilladelser må forventes at stige med den foreslåede udvidelse, og Datatilsynet vil dermed få en større gruppe af private tv-overvågere at føre tilsyn med. Det bør derfor sikres, at Datatilsynet får de fornødne bevillinger til effektivt at kunne behandle klager og foretage tilsyn.

Det er endvidere efter instituttets opfattelse vigtigt, at den enkelte politimester i sin afgørelse om at tillade tv-overvågning inddrager hensynet til de personer, som ikke ønsker tv-overvågning. Desuden bør det sikres, at der eksisterer en effektiv klageadgang for borgere, som er utilfredse med en beslutning om tilladelse til tv-overvågning.

Instituttet har af ressourcemæssige årsager desværre ikke haft mulighed for at besvare høringen på et tidligere tidspunkt og beklager den sene fremsendelse.

Der henvises til ministeriets j.nr. 2009-730-1047.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen  
Direktør

---

<sup>8</sup> Dom af 24. juni 2004 (Sagsnr. 59320/00)