

Lovforslag nr. L 151. Fremsat den 12. marts 1982 af justitsministeren

Forslag

til

Lov om TV-overvågning

Forbud mod TV-overvågning af vej m.v.

§ 1. Der må ikke foretages TV-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel.

Stk. 2. Ved TV-overvågning forstås vedvarende eller regelmæssigt gentagen personovervågning ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat. Lovens regler om TV-overvågning finder tilsvarende anvendelse på opsætning af sådant apparat med henblik på overvågning.

§ 2. Bestemmelsen i § 1 gælder ikke:

- 1) TV-overvågning, som forestås af retshåndhævende myndigheder, eller som forestås af andre offentlige myndigheder i trafik-sikkerhedsøjemed eller med henblik på beskyttelse af militære anlæg.
- 2) TV-overvågning af tankstationer, fabriksområder, overdækkede butikcentre og lignende områder, på hvilke der drives erhvervsvirksomhed, såfremt overvågningen foretages af den, der har rådighed over området.
- 3) TV-overvågning, der ikke er forbundet med optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende, når den foretages som led i overvågning af egne indgange, facader, indhegninger eller lignende.

§ 3. Politiet kan give tilladelse til, at der i de i § 2, nr. 3, nævnte tilfælde foretages TV-overvågning, der er forbundet med optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende. Tilladelse kan kun gives, såfremt denne form for overvågning er påkrævet ud fra sikkerhedsmæssige hensyn.

Oplysningspligt.

§ 4. Den, der foretager TV-overvågning af steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang, skal ved skiltning eller på anden tydelig måde give oplysning herom.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke i de i § 2, nr. 1 og 3, nævnte tilfælde.

Stk. 3. Politiet kan tillade, at der ikke gives oplysning som nævnt i stk. 1.

§ 5. Justitsministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser om skiltning m.v. efter § 4, stk. 1.

Administrative bestemmelser.

§ 6. Tilladelse efter § 3 og efter § 4, stk. 3, gives af politimesteren (politidirektøren) i den politikreds, hvor overvågningen skal foretages.

Stk. 2. Tilladelsen kan gøres betinget eller tidsbegrænset. Den kan til enhver tid tilbagekaldes.

Straf.

§ 7. Den, som overtræder § 1, § 4, stk. 1, eller vilkår i en tilladelse som nævnt i § 6, straffes med bøde.

Stk. 2. I forskrifter udstedt i medfør af § 5 kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.

Stk. 3. Er en overtrædelse begået af et aktieselskab, anpartsselskab, andelsselskab eller lignende, kan der pålægges selskabet som sådant bødeansvar.

Stk. 4. Sagerne behandles som politisager. Retsmidlerne i retsplejelovens kapitler 72 og

73 finder anvendelse i samme omfang som i statsadvokatsager.

Ikrafttræden m.v.

§ 8. Loven træder i kraft den 1. juli 1982.

§ 9. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger.

1. Lovforslaget indebærer, at der i en særlig lov gennemføres en retlig regulering af adgangen til at foretage TV-overvågning.

Den foreslåede regulering består først og fremmest i en regel om, at der bortset fra nærmere angivne tilfælde ikke må foretages TV-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, der benyttes til almindelig færdsel. Dernæst indebærer lovforslaget, at der ved TV-overvågning af steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang, f.eks. butikker og lignende, ved skiltning eller på anden tydelig måde normalt skal gives oplysning om overvågningen.

2. Bl.a. på baggrund af en sag om TV-overvågning af gågaden i Hobro blev der i folketingssamlingen 1980-81 af medlemmer af socialistisk folkeparti fremsat et forslag til lov om ændring af borgerlig straffelov (L 94). Efter forslaget skulle der i straffelovens § 264 a som et nyt stk. 2 indsættes følgende:

»Stk. 2. Den, som anvender fotografering til systematisk overvågning af personer på offentligt tilgængelige steder, straffes med bøde, hæfte eller fængsel i indtil 6 måneder.«

Lovforslaget blev ikke færdigbehandlet. Der henvises om lovforslagets behandling til F.T. 1980-81, sp. 5571-5596. Retsudvalgets beretning af 3. juni 1981 foreligger i fortryk som blad nr. 905 (1980-81).

3. De gældende regler i straffeloven indebærer visse begrænsninger i adgangen til via TV-udstyr og lignende at foretage udspejden af andre personer.

§ 264 a hjemler således straf for den, som uberettiget fotograferer personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted. Det samme gælder efter bestemmelsen den, der ved hjælp af kikkert eller andet apparat uberettiget iagttager sådanne personer. Bestemmelsen, der må antages også at omfatte udspejdnin og billedoptagelse ved anvendelse af TV-teknik, finder kun anvendelse, når der er tale om iagttagelse eller fotografering af personer, der befinder sig på et »ikke frit tilgængeligt sted«.

Efter § 264 d straffes den, der uberettiget videregiver meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold eller i øvrigt billeder af den pågældende under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden. Det strafbare forhold er knyttet til videregivelsen af billedet. Det er ikke nogen betingelse for bestemmelsens anvendelse, at selve optagelsen af billedet er omfattet af den netop omtalte bestemmelse i § 264 a. Bestemmelsen i § 264 d kan derfor anvendes, også hvor der videregives billeder, der er optaget, mens den afbildede person befandt sig på et frit tilgængeligt sted. Det afgørende er, at billedet vedrører en andens private forhold.

Det følger modsætningsvis af de nævnte bestemmelser, at det er strafrit at fotograferer eller iagttage personer, der befinder sig på frit tilgængelige steder, så længe der ikke videregives billeder vedrørende deres private forhold eller i øvrigt billeder af de pågældende under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden. TV-overvågning (i form af iagttagelse på TV-skærm eller optagelse på videobånd) kan dog efter omstændighederne tænkes at give anledning til anvendelse af andre bestemmelser, f.eks. af straffelovens § 232 om blufærdighedskrænkelser.

De ovenfor omtalte bestemmelser i § 264 a og § 264 d blev indsat i straffeloven ved lov nr. 89 af 29. marts 1972. Lovændringen byggede på straffelovrådets betænkning nr. 601/1971 om privatlivets fred.

4. I Sverige er der gennemført en lov af 13. januar 1977 om »TV-övervakning«. Loven bygger i væsentlig grad på integritetsskyddskommitténs betænkning (SOU 1974:85) om »fotografering och integritet«.

Den svenske lov finder anvendelse på TV-kameraer, som er anbragt således, at de, uden at manøvreres på stedet, kan anvendes til person-

overvågning. Den, som anvender overvågningskamera, skal fortløbende og på en egnet måde give oplysning om kameraet og dets anvendelse. Overvågningskamera må ikke uden tilladelse anbringes således, at det kan rettes mod et sted, som er åbent for eller benyttes af almenheden. Loven indeholder visse nærmere angivne undtagelser fra disse hovedregler. Tilladelse til TV-overvågning gives af lænsstyrelsen, og loven indeholder bl.a. regler, der giver mulighed for at knytte vilkår til tilladelsen. Overtrædelse af loven straffes med bøde.

5. Allerede i dag er videoteknikken i et vist omfang taget i brug i overvågningsejemed. Der er grund til at forvente, at den teknologiske udvikling i løbet af få år vil skabe økonomiske og praktiske muligheder for en stærkt udvidet anvendelse af udstyr til TV-overvågning.

De hensyn, som kan begrunde en retlig regulering af dette område, er beslægtede med de synspunkter, som ligger bag den gældende bestemmelse i straffelovens § 264 a om fotografering og iagttagelse af personer på ikke frit tilgængeligt sted. Som det fremgår af straffelovrådets ovennævnte betænkning, side 52, bygger denne bestemmelse på det synspunkt, at befolkningen skal beskyttes over for former for udspionering, som man ikke er indstillet på at tage sig i agt for. På det tidspunkt, hvor straffelovens § 264 a blev gennemført, var det med dette udgangspunkt naturligt alene at gribe ind over for fotografering og iagttagelse af personer på ikke frit tilgængeligt område. Den tekniske udvikling, som siden har fundet sted, og som må forventes at fortsætte i de kommende år, har imidlertid i væsentlig grad ændret de forudsætninger, der var afgørende for udformningen af de gældende regler.

Med det nuværende tekniske apparatur er det muligt med forholdsvis begrænsede omkostninger at gennemføre en vedvarende eller systematisk overvågning af et område, uden at personer behøver at være til stede for at betjene apparaturet. En udbredt anvendelse af overvågningsapparatur vil derfor kunne medføre en væsentlig begrænsning af mulighederne for at kunne færdes på frit tilgængelige områder uden at være udsat for skjult iagttagelse eller fotografering. Det vil i sig selv kunne virke krænkende for personer at have været gjort til genstand for iagttagelse eller fotografering i situationer, hvor de ikke var forberedt herpå. Hertil kommer, at det vil kunne skabe en almindelig fornemmelse af utryghed og ufrihed, hvis udbredelsen af overvågningsudstyr fører til, at folk, når de færdes på frit tilgængelige steder, til stadighed

vil føle sig udsat for at blive overvåget af ikke tilstedeværende personer.

Selvom det anførte i særlig grad gør sig gældende, når det drejer sig om overvågning, der er forbundet med optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende, gælder de anførte synspunkter også overvågning, der alene består i umiddelbar iagttagelse på TV-skærm eller lignende uden samtidig billedoptagelse. Også de bevismæssige vanskeligheder, som vil være forbundet med en ordning, som alene vedrører optagelse af billeder, taler for, at en retlig regulering som udgangspunkt også omfatter TV-overvågning i form af umiddelbar iagttagelse på TV-skærm uden samtidig billedoptagelse. Lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

Uanset de ovennævnte synspunkter vil der i en række tilfælde være legitime modhensyn, navnlig af kriminalpræventiv art, som kan begrunde, at TV-overvågning bør kunne finde sted. En regulering bør således ikke udelukke TV-overvågning i butikker, udstillingslokaler m.v., hvor overvågningen har en rimelig kriminalpræventiv begrundelse. I sådanne tilfælde vil de ovennævnte synspunkter på tilstrækkelig måde kunne tilgodeses ved en regel, hvorefter der i almindelighed ved skiltning eller på anden tydelig måde skal gives oplysning om anvendelsen af TV-overvågning.

6. Justitsministeriet har indhentet en udtalelse fra straffelovrådet over et foreløbigt udkast til lovforslag. Straffelovrådets udtalelse af 4. februar 1982 er optaget som bilag til lovforslaget.

Straffelovrådets udtalelse indeholder i afsnit 3 en gennemgang af de hovedsynspunkter, som må tages i betragtning ved vurderingen af spørgsmålet om en retlig regulering af adgangen til TV-overvågning.

Rådet fremhæver, at der i forbindelse med overvejelser om ny lovgivning må foretages en vurdering og afvejning af modstående hensyn. På den ene side hensynet til beskyttelsen af privatlivets fred, på den anden side hensynet til de fordele i sikkerhedsmæssig og kriminalpræventiv henseende, der kan være forbundet med TV-overvågning. Samtidig må det tages i betragtning, at der indtil nu kun foreligger begrænsede erfaringer med hensyn til anvendelsen af TV-overvågning, navnlig når det drejer sig om overvågning af gader, veje og lignende. De oplysninger, der foreligger om TV-overvågning, der har givet anledning til kritik, er meget sparsomme og kan kun i begrænset omfang give grundlag for en afgrænsning af de tilfælde, hvor TV-overvågning bør være forbudt.

Efter rådets opfattelse kan disse forhold ikke føre til, at der ikke i dag skulle være grundlag for en lovgivning på området, når det dog efter al sandsynlighed må forventes, at udviklingen vil gå i retning af stærkt udvidede muligheder for TV-overvågning. På den anden side finder straffelovrådet grund til at fremhæve, at man over for en teknisk udvikling, der vanskeligt lader sig forudse, kan gøre klogt i at udvise nogen tilbageholdenhed, når det drejer sig om udstrækningen af en forbudsregel, og holde sig til det, som man i dag kan over-

se. Det er straffelovrådets konklusion, at det ikke kan give anledning til betænkeligheder, at der gennemføres en ordning, hvorefter der som udgangspunkt – begrænset af nærmere angivne undtagelser for de overvågningsformer, der tjener anerkendelsesværdige formål – gælder et forbud mod systematisk TV-overvågning af personer på alment tilgængelige færdselsområder. Den TV-overvågning, der herved forbydes, adskiller sig efter rådets opfattelse så meget fra den mere tilfældige og enkeltstående fotografering og iagttagelse, at den kan begrunde en særlig strafferetlig regulering.

7. Justitsministeriets lovforslag er udformet i overensstemmelse med straffelovrådets udtalelse. Lovforslaget indebærer, at der gennemføres et forbud mod TV-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, der benyttes til almindelig færdsel (§ 1, stk. 1). TV-overvågning af tankstationer, fabriksområder, overdækkede butikcentre og lignende områder, på hvilke der drives erhvervsvirksomhed, har ligesom butiksovervågningen en rimelig kriminalpræventiv begrundelse, og forslaget indeholder derfor (i § 2, nr. 2) en bestemmelse, hvorefter forbudsreglen ikke omfatter overvågning af sådanne områder. Der foreslås samtidig en undtagelsesbestemmelse for TV-overvågning, som forstås af retshåndhavende myndigheder, eller som forestås af andre offentlige myndigheder i trafik-sikkerhedsøjemed eller med henblik på beskyttelse af militære anlæg (§ 2, nr. 1).

De hensyn, der er grundlaget for en regulering af området med TV-overvågning, gælder som anført under pkt. 5 også TV-overvågning, der ikke er forbundet med optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende, men alene består i umiddelbar iagttagelse på TV-skærm eller lignende uden samtidig billedoptagelse. De anførte synspunkter får imidlertid på grund af risikoen for misbrug særlig vægt, når det drejer sig om TV-overvågning, der er forbundet med sådan billedoptagelse. I forbindelse med TV-overvågning af egne indgange, facader,

indhegninger eller lignende kan det ikke eller kun med betydelige vanskeligheder undgås, at vejarealer m.v. kommer med på billedet. Et forbud mod TV-overvågning af gader og veje bør næppe afskære virksomheder og lignende fra som led i overvågning af indgange og lignende at lade vagtmandskab iagttagelse sådanne områder på TV-skærm.

Lovforslaget indeholder i overensstemmelse hermed en regel (i § 2, nr. 3), hvorefter forbudsreglen i § 1 ikke gælder TV-overvågning, der ikke er forbundet med optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende, når den foretages som led i overvågning af egne indgange, facader, indhegninger eller lignende. Sikkerhedsmæssige hensyn kan dog i særlige tilfælde gøre det påkrævet, at der i forbindelse med overvågning af indgange m.v. foretages TV-overvågning, der er forbundet med optagelse af billeder på videobånd m.v., og der er derfor i § 3 medtaget en bestemmelse, hvorefter politiet i sådanne særlige tilfælde kan give tilladelse hertil.

I overensstemmelse med de ovenfor anførte synspunkter om overvågning i butikker m.v. indeholder lovforslaget (i § 4) en regel om, at den, der foretager TV-overvågning af steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang, f.eks. butikker og udstillingslokaler, ved skiltning eller på anden tydelig måde normalt skal give oplysning herom.

8. Justitsministeriet har på nogle møder drøftet udformningen af et lovforslag vedrørende TV-overvågning med følgende myndigheder og organisationer:

Den danske dommerforening, dommerfuldmægtigforeningen, registertilsynet, rigsadvokaten, Det kriminalpræventive Råd, rigspolitichefen, politidirektøren i København, foreningen af politimestre i Danmark, politifuldmægtigforeningen, Dansk kriminalpolitiforening, Dansk politiforbund og advokatrådet.

Der er endvidere indhentet skriftlige udtalelser over det foreløbige lovudkast dels fra de nævnte myndigheder og organisationer, dels fra samtlige ministerier og fra præsidenterne for Østre og Vestre landsret, Københavns byret og retterne i Århus, Odense og Ålborg.

Høringssvarene har været forelagt straffelovrådet. Svarene er refereret i afsnit 2 i rådets udtalelse.

9. Lovforslaget skønnes ikke at ville medføre større økonomiske eller administrative konsekvenser.

Det vil dog være nødvendigt, at rigspolitichefens tekniske afdeling og Det kriminalpræventive Råds sekretariat under rigspolitichefen yder en vis bistand ved behandlingen af sager i henhold til loven. Udgifterne til denne konsulentbistand m.v. skønnes ikke at ville overstige 0,3 mill. kr. årligt.

Gennemførelsen af lovforslaget må endvidere forventes at medføre et vist merarbejde i de enkelte politikredse med henblik dels på administrationen af tilladelser, dels på kontrollen med lovens overholdelse samt ydelse af vejledning til publikum. Det er ikke muligt forud for lovens ikrafttræden at skønne nærmere over omfanget af dette merarbejde, der således forudsættes at indgå i de kommende års vurdering af behovet for ressourcer til politiet.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser.

Til § 1.

Bestemmelsen i *stk. 1* indebærer, at der gennemføres et forbud mod TV-overvågning af *gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel*. Den foreslåede stedlige afgrænsning af reglen svarer med redaktionelle ændringer til definitionen af »vej« i normalpolitivedtægtens § 2 (»enhver offentlig eller privat gade, plads, vej, bro, tunnel, passage, sti, trappe eller lignende areal, der benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter«). Praksis efter normalpolitivedtægtens § 2 vil således være vejledende for fortolkningen af den stedlige afgrænsning i den foreslåede forbudsregel. I væsentlig grad kan der endvidere findes vejledning i praksis efter færdselslovens § 1 (»vej, som benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter«).

Det er uden betydning for anvendelsen af den foreslåede forbudsregel, om vejen m.v. efter vejlovgivningen er privat eller offentlig, idet denne afgrænsning navnlig er båret af økonomiske hensyn (vedligeholdelsespligten). Overvågning af veje, der er private i denne forstand, vil således også kunne være omfattet af forbudsreglen.

Begrebet »TV-overvågning« er defineret i § 1, *stk. 2, 1. pkt.*, som vedvarende eller regelmæssigt gentagen personovervågning ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat.

Om udtrykket »vedvarende eller regelmæssigt gentagen personovervågning« henvises til straffelovrådets udtalelse, afsnit 4. Udtrykket indebærer, at iagttagelse eller optagelse sker for at føre kontrol med personer og deres adfærd. Kameraer, der opsættes for at føre kontrol med f.eks. en maskines

funktion, falder uden for loven, og det samme gælder kameraer, der f.eks. opsættes for at iagttage eller optage dyrs adfærd i naturen. Der må endvidere være tale om optagelse eller iagttagelse af en vis varighed. Fotografering af bestemte begivenheder eller begivenhedsforløb vil, selvom de strækker sig over nogen tid, ikke have karakter af overvågning. Også systematiske optagelser vil kunne være omfattet. De foreslåede regler gælder således også anvendelse af kameraer, der kun træder i funktion med faste mellemrum eller på bestemte tider, eller når personer kommer ind i billedfeltet. Omvendt vil anvendelse af kameraer i f.eks. banker, som kun optager, hvis kassereren aktiverer en særlig alarmknap, ikke have den systematiske karakter, der er forudsætningen for, at der er tale om »TV-overvågning«.

De foreslåede regler omfatter kun kameraer, der er fjernbetjente eller automatisk virkende. Anvendelse af kameraer, der manøvreres på stedet, f.eks. Danmarks Radios fjernsynsoptagelser eller almindelige films- og fotooptagelser, falder således uden for forslagens område.

Som fremhævet i de almindelige bemærkninger pkt. 5 omfatter loven som udgangspunkt ikke blot tilfælde, hvor overvågningen er forbundet med optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende, men også tilfælde, hvor sådan billedoptagelse ikke finder sted, og hvor overvågningen derfor alene har karakter af en umiddelbar iagttagelse på TV-skærm eller lignende. Der henvises herved til straffelovrådets udtalelse pkt. 4.

Forslagets regler om TV-overvågning finder ifølge § 1, *stk. 2, 2. pkt.*, tilsvarende anvendelse på opsætning af sådant apparat med henblik på overvågning. Baggrunden herfor er navnlig bevistekniske hensyn. Da strafferammen efter lovforslaget ikke skal overstige bøde, jfr. § 7, kan forsøg på overtrædelse ikke straffes, jfr. straffelovens § 21, *stk. 3*. Var reglerne alene knyttet til apparatets benyttelse, ville man derfor i nogle tilfælde ikke kunne pålægge strafansvar, fordi der ikke kunne føres bevis for, at apparatet faktisk har været benyttet.

Til § 2, nr. 1-2.

Bestemmelsen i § 2 indeholder undtagelser fra forbudsreglen i § 1.

I en række tilfælde bør der ud fra almene hensyn være adgang for offentlige myndigheder til at overvåge veje og lignende. Allerede i dag forekommer der således offentlig TV-overvågning af trafikafviklingen på f.eks. jernbaneperroner. Inden for

retshåndhævelsens område anvendes TV-overvågning bl.a. ved visse anstalter under kriminalforsorgen. TV-overvågning kan endvidere være påkrævet i forbindelse med sikringen af visse militære anlæg. I overensstemmelse med straffelovrådets udtalelse er det derfor i lovforslagets § 2, nr. 1, bestemt, at forbudsreglen i § 1 ikke gælder for TV-overvågning, som forestås af retshåndhævende myndigheder, eller som forestås af andre offentlige myndigheder i trafikikkerhedsøjemed eller med henblik på beskyttelse af militære anlæg. I disse tilfælde finder reglen om oplysningspligt heller ikke anvendelse, jfr. § 4, stk. 2.

Straffelovrådet har peget på, at der også uden for det i lovforslagets § 2, nr. 1, nævnte område kan tænkes at forekomme tilfælde, hvor der vil opstå behov for, at offentlige myndigheder foretager overvågning. Rådet ville derfor ikke have indvendinger imod, at der ved loven blev tillagt justitsministeren beføjelse til at træffe udvidende bestemmelser for så vidt angår offentlige myndigheders overvågning, men straffelovrådet har ikke i sit forslag til ændret lovtekst optaget nogen bestemmelse herom.

Justitsministeriet er enig i det af rådet anførte. Det må anses for ønskeligt, at undtagelserne fra det almindelige forbud mod TV-overvågning afgrænses så snævert som muligt. Justitsministeriet finder derfor, at spørgsmålet om en udvidelse af undtagelsesbestemmelsen i § 2, nr. 1, eller en indsættelse i § 3 af en særlig dispensationsadgang for så vidt angår offentlige myndigheders overvågning må afhænge af de praktiske erfaringer, som indvindes, når loven har virket i nogen tid.

Der henvises i øvrigt om bestemmelsen i § 2, nr. 1, til straffelovrådets udtalelse, afsnit 4.

I § 2, nr. 2, foreslås en regel, hvorefter forbudsreglen i § 1 ikke gælder TV-overvågning af tankstationer, fabriksområder, overdækkede butikcentre eller lignende områder, på hvilke der drives erhvervsvirksomhed, såfremt overvågningen foretages af den, der har rådighed over området (eller efter dennes anmodning).

Bestemmelsen medfører, at lovforslaget ikke vil være til hinder for TV-overvågning af de omhandlede lokaliteter, uanset om de omfatter almindelige færdselsområder – gader, veje eller lignende – som falder ind under reglen i § 1. Reglen angår således ikke spørgsmålet om TV-overvågning af fabriksområder og andre arbejdspladser i forholdet mellem en virksomhed og dennes ansatte. Om det nærmere indhold af denne undtagelsesbestemmelse og om udformningen heraf henvises til straffelovrådets udtalelse, afsnit 4.

Til § 2, nr. 3, og § 3.

Om disse bestemmelser henvises til de almindelige bemærkninger punkt 7 og til straffelovrådets udtalelse, afsnit 4. I forbindelse med behandlingen af sager efter forslaget § 3 vil politikredsene kunne få bistand fra rigspolitichefens tekniske afdeling og Det kriminalpræventive Råds sekretariat, jfr. de almindelige bemærkninger punkt 9.

Til §§ 4-5.

§ 4, stk. 1, medfører, at den, der foretager TV-overvågning af steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang, ved skiltning eller på anden tydelig måde skal give oplysning herom. Den stedlige afgrænsning af reglen om oplysningspligt svarer i alt væsentligt til den stedlige afgrænsning af reglen i normalpolitivedtægtens § 3.

Oplysningspligten gælder efter § 4, stk. 2, ikke i de i § 2, nr. 1 og 3, nævnte tilfælde (offentlige myndigheders overvågning og overvågning af indgange, facader m.v.). Efter § 4, stk. 3, kan politiet endvidere tillade, at der ikke gives oplysning om overvågningen.

Bestemmelsen i § 5 giver justitsministeriet hjemmel til at fastsætte regler om skiltning m.v. efter § 4, stk. 1. Der kan fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelserne i forskrifterne, jfr. § 7, stk. 2.

Om §§ 4-5 henvises i øvrigt til straffelovrådets udtalelse, afsnit 4.

Til § 6.

Det foreslås i stk. 1, at kompetencen til at meddele de i § 3 og i § 4, stk. 3, nævnte tilladelser henlægges til politimesteren (politidirektøren) i den politikreds, hvor overvågningen skal foretages. I stk. 2 foreslås medtaget en regel om, at tilladelser kan gøres betingede eller tidsbegrænsede, og at de til enhver tid kan tilbagekaldes. Denne regel sikrer, at der i tilladelsen f.eks. kan gives forskrifter om overvågningsanlæggets benyttelse.

Det følger af almindelige regler om administrativ rekurs, at politimesterens (politidirektørens) afgørelse kan påklages til justitsministeriet.

Til § 7.

Det foreslås, at strafferammen for overtrædelse af § 1, § 4, stk. 1, eller vilkår i politiets tilladelser bliver bøde. I forbindelse hermed foreslås det, at der – som det også kendes i andre særlove – kan pålægges kollektive enheder bødeansvar. Det er justitsministeriets opfattelse, at bødestraf vil være en tilstrækkelig sanktion. Der kan i særlig grove

tilfælde herudover blive spørgsmål om konfiskation af TV-udstyret. Om udformningen af straffebestemmelsen henvises i øvrigt til straffelovrådets udtalelse, afsnit 4.

Det følger af retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 1, at sagerne skal behandles som politisager. Da der er behov for at kunne foretage ransagning og beslaglæggelse vedrørende ulovligt udstyr er det – for at dette fuldt ud kan ske – nødvendigt at indsætte en bestemmelse om, at retsmidlerne i retsplejelovens kapitler 72 og 73 finder anvendelse i samme

omfang som i statsadvokatsager, jfr. stk. 4.

Til § 8.

Loven foreslås sat i kraft den 1. juli 1982. Loven vil også finde anvendelse på overvågningskammeraer, der er opsat inden lovens ikrafttræden.

Til § 9.

Bestemmelsen angår lovens ikrafttræden for Færøerne og Grønland.

STRAFFELOVRÅDET

Bilag.

Den 4. februar 1982.

Udtalelse om TV-overvågning.

1. Indledning.

Ved skrivelse af 6. november 1981 har justitsministeriet anmodet straffelovrådet om en udtalelse om et i justitsministeriet udarbejdet udkast til forslag til lov om TV-overvågning.

Justitsministeriets lovudkast har følgende ordlyd:

»Forslag
til
lov om TV-overvågning.

Forbud mod TV-overvågning af vej m.v.

§ 1. Der må ikke foretages TV-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel.

Stk. 2. Ved TV-overvågning forstås overvågning ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat, der kan anvendes til optagelse af billeder. Lovens regler om TV-overvågning finder tilsvarende anvendelse på opsætning af sådant apparat med henblik på overvågning.

§ 2. Bestemmelsen i § 1 gælder ikke:

- 1) TV-overvågning, som forestås af retshåndhavende myndigheder, eller som forestås af andre offentlige myndigheder i trafiksikkerhedsøjemed eller med henblik på beskyttelse af militære anlæg.
- 2) TV-overvågning af område, hvorpå der drives erhvervsvirksomhed, såfremt overvågningen foretages af den, der har rådighed over området.
- 3) TV-overvågning, der ikke er forbundet med optagelse af billeder, når den foretages som led i overvågning af egne indgange, facader, indhegninger eller lignende.

§ 3. Politiet kan give tilladelse til, at der i de i § 2, nr. 3, nævnte tilfælde foretages TV-overvågning, der er forbundet med optagelse af billeder. Tilladelse kan kun gives, såfremt denne form for over-

vågning er påkrævet ud fra sikkerhedsmæssige hensyn.

Oplysningspligt.

§ 4. Den, der foretager TV-overvågning af steder, hvortil der er almindelig adgang, skal ved skiltning eller på anden klar og tydelig måde give oplysning herom.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke i det i § 2, nr. 1, nævnte tilfælde.

Stk. 3. Politiet kan tillade, at der ikke gives oplysning som nævnt i stk. 1.

Administrative bestemmelser m.v.

§ 5. Justitsministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser om skiltning m.v. efter § 4, stk. 1.

§ 6. Tilladelse efter § 3 og efter § 4, stk. 3, gives af politimesteren (politidirektøren) i den politikreds, hvor overvågningen skal foretages.

Stk. 2. Tilladelsen kan gøres betinget eller tidsbegrænset. Den kan til enhver tid tilbagekaldes.

Straf.

§ 7. Den, som overtræder § 1, § 4, stk. 1, eller vilkår i en tilladelse som nævnt i § 6, straffes med bøde.

Stk. 2. I forskrifter udstedt i medfør af § 5 kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.

Stk. 3. Er en overtrædelse begået af et aktieselskab, anpartsselskab, andelsselskab eller lignende, kan der pålægges selskabet som sådant bødeansvar.

Stk. 4. Sagerne behandles som politisager. Retsmidlerne i retsplejelovens kapitler 72 og 73 finder anvendelse i samme omfang som i statsadvokatsager.

Ikrafttræden m.v.

§ 8. Loven træder i kraft den 1. juli 1982.

§ 9. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.»

Samtidig med forelæggelsen for straffelovrådet blev justitsministeriets lovudkast udsendt til høring hos en række myndigheder og organisationer. De afgivne udtalelser er af justitsministeriet fremsendt til straffelovrådet. En oversigt over udtalelserne er givet nedenfor under punkt 2.

Straffelovrådet har behandlet lovudkastet i 7 møder og har i et af disse møder haft drøftelser med repræsentanter for Det kriminalpræventive Råd, bl.a. om de tekniske muligheder for anvendelse af overvågningsudstyr.

Ved afgivelsen af denne udtalelse har straffelovrådet haft følgende sammensætning: Professor, dr. jur. Knud Waaben (formand), advokat Jørgen Bang, retspræsident Kurt Haulrig, fængselsinspektør, lic. jur. Ole Ingstrup, rigsadvokat Per Lindgaard og kst. afdelingschef i justitsministeriet Michael Lunn, der tillige varetager ledelsen af rådets sekretariat.

Hvervet som sekretær for rådet er varetaget af fuldmægtig i justitsministeriet Michael Elmer.

2. Svarene på justitsministeriets høring over lovudkastet.

Der er indhentet udtalelser over justitsministeriets lovudkast fra samtlige ministerier, fra præsidenterne for Østre og Vestre landsret, Københavns byret og retterne i Århus, Odense og Ålborg, Den danske Dommerforening, dommerfuldmægtigforeningen, registertilsynet, rigsadvokaten, Det kriminalpræventive Råd, rigspolitechefen, politidirektøren i København, Foreningen af politimestre i Danmark, politifuldmægtigforeningen, Dansk Kriminalpolitiforening, Dansk Politiforbund og advokatrådet.

De fleste høringsmyndigheder har ikke bemærkninger til lovudkastet. I de øvrige høringssvar er det et gennemgående træk, at høringsinstanserne begrænser deres udtalelse til at vedrøre lovudkastets udformning eller giver udtryk for, at det er et politisk spørgsmål, om der bør gennemføres en retlig regulering af adgangen til TV-overvågning, og ikke udtaler sig herom.

2.1. Almindelige bemærkninger i høringsudtalelserne.

Rigsadvokaten, der har hørt statsadvokaterne, henviser i sit høringssvar indledningsvis til sin

skrivelse af 19. december 1980, hvori der blev peget på en række behov for at gennemføre TV-overvågning, og hvori det fremhævedes, at det er et vurderingsspørgsmål af politisk karakter, om hensynet til kriminalitetsforebyggelse opvejes af de modstående hensyn til privatlivets fred. Rigsadvokaten udtaler dernæst, at det nu foreliggende udkast imødekommer de tidligere påpegede berettigede behov for TV-overvågning enten ved undtagelsesreglerne i § 2 eller tilladelsesmuligheden efter § 3. Der peges endvidere på, at det i stedet for en forbudsregel med undtagelser og dispensationsadgang måske ville være mere hensigtsmæssigt at imødekomme lovforslagets sigte ved en regel om, at politiet – evt. efter forhandling med kommunalbestyrelsen – kan forbyde TV-overvågning, der ikke kan anses for motiveret af et rimeligt behov derfor, suppleret af regler om skiltning og udslettelse af optagelser efter en kortere frist.

Politimesterforeningen og politidirektøren i København finder det ikke dokumenteret, at der er behov for en lovgivning på det pågældende område. Det fremhæves bl.a. som en generel betragtning, at kriminalpræventive hensyn taler for, at der i hvert fald i et vist omfang er adgang til at lade foretage TV-overvågning af særligt udsatte steder. Det anføres endvidere, at de væsentligste betænkeligheder ved TV-overvågning formentlig består i risikoen for (systematisk) registrering og udbredelse af det indsamlede materiale, og at registerlovgivningen og straffelovens kap. 27 på disse områder indeholder regler, der beskytter den enkelte borgers integritet. Såfremt lovgivningsmagten imidlertid finder det nødvendigt at opstille yderligere begrænsninger på dette område, kan foreningens bestyrelse anbefale, at det sker ved gennemførelse af en særlig lovgivning i hovedsagen efter de retningslinier, som udkastet er udtryk for.

En dommer ved retten i Odense finder, at ingen kan tage anstød af, at der gennemføres TV-overvågning i kriminalpræventivt øjemed, hvis der i gågader og andre områder skiltes med, at TV-overvågning finder sted.

Advokatrådet ville have fundet det rigtigst, om en lovgivning om TV-overvågning havde hvilet på en samlet vurdering af behovet for og betænkelighederne ved elektronisk overvågning i samfundet.

2.2. Høringsudtalelserne vedrørende lovudkastets enkelte bestemmelser.

Til § 1.

Statsadvokaten for København finder det mest korrekt, at man anvender udtrykket »overvågning« i stedet for »TV-overvågning«, idet loven tilsigter en beskyttelse mod enhver form for systematisk billedoptagelse eller -iagttagelse.

Politimesterforeningen og politidirektøren i København finder det mindre tilfredsstillende, at begrebet »overvågning« ikke er defineret i selve lovteksten. Politimesterforeningen finder, at det i hvert fald i lovteksten bør angives, at loven (kun) gælder overvågning af personer og deres adfærd, hvorved beskyttelsesinteressen antydes i lovteksten.

Til § 2.

Ministeriet for skatter og afgifter omtaler i sit høringssvar de af toldvæsenet i smugleribekæmpelsesøjemed benyttede anlæg til TV-overvågning og foreslår, at det i lovforslagets bemærkninger tydeliggøres, at udtrykket »retshåndhævende myndigheder« i § 2, nr. 1, også omfatter toldvæsenet.

Ministeriet for offentlige arbejder foreslår, at udtrykket »trafiksikkerhedsøjemed« i § 2, nr. 1, ændres til: »trafiksikkerheds- eller trafikafviklingsøjemed«. Ministeriet begrundet ændringsforslaget med, at der ellers kan tænkes at opstå tvivl om, hvorvidt § 2, nr. 1, giver adgang til TV-overvågning f.eks. ved ophobning af trafik i kryds eller lignende, hvor det har været nødvendigt midlertidigt at dirigere trafikken ad andre veje.

Østre landsret henviser til, at det i lovudkastets bemærkninger til § 2, nr. 1, er anført, at TV-overvågning inden for retshåndhævelsens område anvendes bl.a. ved visse anstalter under kriminalforsorgen. Landsretten mener, at sådan overvågning, for så vidt den overhovedet falder ind under forbudsreglen i § 1, vil have en sådan karakter, at den er omfattet af § 2, nr. 3, eventuelt jfr. § 3. Det anførte synes således efter landsrettens opfattelse ikke tilstrækkeligt til at begrunde en generel undtagelsesbestemmelse for retshåndhævende myndigheder.

Østre landsret peger endvidere på, at det kan forekomme uklart, om udkastets § 2, nr. 2, giver adgang til TV-overvågning af gadearealer, på hvilke forretninger lovligt udstiller eller forhandler varer.

Statsadvokaten for København og politifuldmægtigforeningen peger på, at § 2, nr. 2 (om overvågning af områder, hvorpå der drives erhvervsvirksomhed) efter sin ordlyd rækker videre end det, som synes tilsigtet med bestemmelsen (overvågning af tankanlæg, fabriksområder o.l.). Undtagelsesbestemmelsen vil medføre, at der straffrit vil

kunne foretages overvågning af selv meget store butikscentre, hvortil der hele døgnet er adgang for alle og enhver, og statsadvokaten for København finder, at hensynene bag et forbud mod TV-overvågning af gade, vej m.v. gør sig gældende med samme styrke, når det drejer sig om overvågning af f.eks. butikscentre. Det er derfor statsadvokatens opfattelse, at bestemmelsen bør præciseres, eller, hvis dette ikke er praktisk muligt, at man bør udtage reglen af § 2 og indsætte den i § 3 som et særligt dispensationstilfælde. Samtidig bemærker statsadvokaten for København, at bestemmelsen i § 2, nr. 3 (om overvågning af egne indgange m.v.) muligvis vil kunne anvendes til at omgå forbudet efter § 1, f.eks. hvis samtlige forretningsdrivende i en gågade etablerer overvågning af indgange m.v.

Rigsadvokaten peger under henvisning til denne udtalelse på, at der opstår en disharmoni mellem hovedreglen i lovens § 1 og undtagelsen i § 2, nr. 2, og at det synes vanskeligt at udforme en beskrivelse, der ophæver denne disharmoni og samtidig bevarer en frihed til at iværksætte TV-overvågning, hvor der er et åbenbart behov for en sådan kontrol. En tilladelsesordning (som foreslået af statsadvokaten for København) vil medføre administrative omkostninger. Derfor peger rigsadvokaten som nævnt ovenfor under pkt. 2.1. på, at det måske ville være mere hensigtsmæssigt at imødekomme lovforslagets sigte ved en regel om, at politiet – eventuelt efter forhandling med kommunalbestyrelsen – kan forbyde TV-overvågning, der ikke kan anses for motiveret af et rimeligt behov derfor, suppleret af regler om skiltning og om udslettelse af optagelser efter en kortere frist.

Politidirektøren i København henviser til, at det i lovudkastets bemærkninger er anført, at en ordning, som alene vedrører optagelse af billeder, vil være forbundet med bevismæssige vanskeligheder, men påpeger, at lovudkastet desuagtet i § 2, nr. 3, og § 3 indeholder en sondring på dette grundlag. Det forekommer ikke politidirektøren velbegrunnet at begrænse undtagelsesbestemmelsen i § 2, nr. 3, til iagttagelse.

Retten i Århus giver med hensyn til bestemmelsen i lovudkastets § 2, nr. 3, udtryk for, at der utvivlsomt er en kriminalpræventiv interesse i, at butiksendgange og -facader kan overvåges ved hjælp af de i lovudkastet nævnte apparater, og at de modstående hensyn forekommer svage. Både af denne grund og for at undgå administrativt besvær anbefaler denne ret, at bestemmelsen om, at der ikke uden særlig polititilladelse må foretages fotografiering etc., udgår.

Til § 3.

Statsadvokaten for Fyn finder, at det af hensyn til at opnå en ensartet linie med hensyn til tilladelser efter § 3 formentlig vil være hensigtsmæssigt, at der gives vejledende retningslinier til sikring heraf. Der må på baggrund af udtalelsens indhold gås ud fra, at der hermed tænkes på forskrifter i cirkulære-reform.

Til § 4.

Politimesterforeningen finder, at oplysning om TV-overvågning i de tilfælde, der er nævnt i § 2, nr. 3 (egne indgange m.v.) forekommer upraktisk og formentlig uden skade kan undlades. Foreningen går endvidere ud fra, at oplysningspligten i relation til de tilfælde, der er nævnt i § 2, nr. 2 (om overvågning af områder, hvorpå der drives erhvervsvirksomhed) kun gælder, når overvågningen sker i åbningstiden.

Østre landsret bemærker vedrørende dispensationsbestemmelsen i § 4, stk. 3, at det ikke forekommer umiddelbart klart, hvorfor der ikke ved indgangen til f.eks. banker og posthuse skulle gives oplysning om, at der foretages TV-overvågning via skjulte kameraer.

Til §§ 5-6.

Dansk kriminalpolitiforening, Dansk Politiforbund, politifuldmægtigforeningen, politidirektøren i København og politimesterforeningen finder, at en gennemførelse af lovforslaget vil medføre en arbejdsforøgelse i politikredsene.

Miljøministeriet henleder opmærksomheden på kommuneplanlovens § 44, stk. 2, hvorefter skiltning og lignende ikke må være til ulempe eller virke skæmmende i forhold til omgivelserne, og anfører, at reglen eventuelt bør indgå i de nærmere bestemmelser om skiltning, som justitsministeriet kan fastsætte efter § 5.

Til § 7.

Politimesterforeningen foreslår, at straffebestemmelsen begrænses til forsætlige overtrædelser af loven.

3. Straffelovrådets almindelige synspunkter.

Som omtalt i bemærkningerne til justitsministeriets lovudkast blev reglerne i straffelovens kapitel 27 om krænkelse af privatlivets fred m.v. revideret ved lov nr. 89 af 29. marts 1972. De nye regler i §§ 263-264 d byggede i alt væsentligt på de synspunkter og forslag, der var fremsat i straffelovrå-

dets betænkning om privatlivets fred (betænkning nr. 601/1971).

Ved lovændringen af 1972 gennemførtes den ordning, at det blev gjort strafbart at fotografere eller med kikkert eller andet apparat at iagttage personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted (§ 264 a). Bestemmelserne herom er affattet således, at de også omfatter den, der foretager sådan fotografering eller iagttagelse fra et sted, der ligger uden for det ikke frit tilgængelige område, f.eks. fra en gade eller vej eller fra et privat område, som den, der fotograferer eller iagttager andre, selv har rådighed over. Afgørende er alene, hvor de fotograferede eller iagttagne personer befinder sig.

Strafansvaret blev ikke udstrakt til at omfatte fotografering eller iagttagelse af personer, der befinder sig på et frit tilgængeligt sted. Begrundelsen herfor var, at brugen af fotografiapparater, kikkert og lignende på frit tilgængelige steder er så almindelig, at folk må være forberedt herpå. Selv om fotografering og iagttagelse med kikkert og lignende nok under visse omstændigheder kan virke stødende, ville en straffebestemmelse rettet mod »uberettigede« forhold give anledning til mangfoldige afgrænsningstvivil. Ved lovændringen blev der desuden lagt vægt på det synspunkt, at det for enkeltpersoner mest krænkende forhold vil være en offentliggørelse eller anden videregivelse af visse billeder, og herom blev der givet straffebestemmelser i § 264 d.

Om indholdet af de her omtalte bestemmelser henvises til Waaben, Strafferettens specielle del II (1981), s. 240 ff. og 245 ff., og til Kommenteret Straffelov, Speciel del, 2. udg. (1980), s. 293 f. og 296 ff.

Straffelovrådet er stadig af den opfattelse, at de i 1972 fulgte retningslinier i princippet førte til en tilfredsstillende ordning med hensyn til den strafretlige beskyttelse mod fotografering og iagttagelse med kikkert og andet apparat. Det må på den anden side fremhæves, at der ikke i 1971-72 var anledning til særskilt at overveje bedømmelsen af den systematiske TV-overvågning, som er omfattet af det nu foreliggende lovudkast. Der forelå ganske vist dengang oplysninger om, at TV-overvågning var taget i brug bl.a. på visse arbejdspladser. Men det er i alt væsentligt en senere udvikling, der har ført til, at man må regne med muligheden af en mere udbredt TV-overvågning i forskellige former. Der er udviklet et nyt overvågningsudstyr – herunder apparatur, som fungerer uden at blive betjent af personer og uden at blive bemærket på de steder, hvor overvågningen foregår – og der vil

efter al sandsynlighed foregå en fortsat teknisk udvikling og ske en videre udbredelse af videoudstyr og af fotografisk apparatur, der er egnet til at bruges til overvågningsformål.

Den aktualitet, som overvågning på de nævnte måder har fået, skyldes navnlig ønsker om at opnå de med TV-overvågning forbundne fordele i sikkerhedsmæssig og kriminalpræventiv henseende. Det følger heraf, at der i forbindelse med overvejelser om ny lovgivning må foretages en vurdering og afvejning af modstående hensyn: på den ene side hensynet til beskyttelsen af privatlivets fred, på den anden side de positive virkninger af en overvågning.

Samtidig må det tages i betragtning, at der indtil nu kun foreligger meget begrænsede erfaringer med hensyn til anvendelsen af TV-overvågning, navnlig når det drejer sig om overvågning af gader, veje og lignende. De oplysninger, der foreligger om TV-overvågning, der har givet anledning til kritik, er meget sparsomme og kan kun i beskedent omfang give grundlag for en afgrænsning af de tilfælde, hvor TV-overvågning bør være forbudt. Det er formentlig betragtninger af denne art, der har ført til udtalelser i nogle høringssvar om, at der næppe er dokumenteret noget behov for lovgivning på området. Det kan også tænkes, at den tekniske udvikling på området i løbet af nogle år vil give anledning til helt andre spørgsmål end dem, der foreligger i dag.

Efter straffelovrådets opfattelse kan disse forhold ikke føre til, at der ikke i dag skulle være grundlag for en lovgivning på området, når det dog efter al sandsynlighed må forventes, at udviklingen vil gå i retning af stærkt udvidede muligheder for TV-overvågning. På den anden side er der grund til at fremhæve, at man over for en teknisk udvikling, der vanskeligt lader sig forudse, og på baggrund af meget begrænsede praktiske erfaringer kan gøre klogt i at udvise nogen tilbageholdenhed, når det drejer sig om udstrækningen af en forbudsregel, og holde sig til det, som man i dag kan overse.

Efter straffelovrådets vurdering kan det ikke give anledning til betænkeligheder, at der som angivet i lovudkastet gennemføres en ordning, hvorefter der som udgangspunkt – begrænset af nærmere angivne undtagelser for de overvågningsformer, der tjener anerkendelsesværdige formål – gælder et forbud mod den i lovudkastets § 1 beskrevne systematiske TV-overvågning af personer på alment tilgængelige færdselsområder. Den TV-overvågning, der herved forbydes, adskiller sig så meget fra den mere tilfældige og enkeltstående

fotografering og iagttagelse, at den kan begrunde en særlig strafferetlig regulering.

På denne baggrund er der herefter navnlig anledning til at overveje, hvorledes man ved udformningen af undtagelsesbestemmelserne på bestemt afgrænsede områder kan imødekomme sikkerhedsmæssige og kriminalpræventive hensyn uden at tilsidesætte de hovedsynspunkter, der ligger bag den almindelige forbudsregel. Denne del af den lovmæssige regulering er i lovudkastet indeholdt i §§ 2–3. Straffelovrådet kan i alt væsentligt tiltræde den ordning, der har fundet udtryk i lovudkastet. Om visse tvivlsspørgsmål og om den nærmere afvægtelse af de enkelte bestemmelser i lovudkastet henvises til bemærkninger nedenfor, hvor der bl.a. er taget stilling til de synspunkter, der indeholdes i høringssvarene.

Det skal tilføjes, at der efter straffelovrådets opfattelse ikke kan være tvivl om, at disse forhold bør reguleres ved en særlov og ikke egner sig til at ordnes ved ændringer i straffeloven.

4. Straffelovrådets overvejelser – lovudkastets nærmere udformning.

Til § 1.

Straffelovrådet kan tiltræde udformningen af bestemmelsen i § 1, stk. 1, om forbud mod TV-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel. Teknisk har den stedlige afgrænsning den fordel, at praksis efter politivedtægtens § 2 og færdselslovens § 1 vil kunne yde vejledning ved løsning af de fortolkningsproblemer, som vil kunne opstå.

I justitsministeriets lovudkast har man benyttet den lovtekniske fremgangsmåde at knytte lovens forbuds- og påbudsbestemmelser til begrebet TV-overvågning, som er nærmere defineret i lovudkastets § 1, stk. 2, 1. pkt. Denne fremgangsmåde må efter straffelovrådets opfattelse betragtes som hensigtsmæssig. Som det også fremgår af nogle høringssvar, kan den anvendte definition af begrebet TV-overvågning imidlertid give anledning til enkelte spørgsmål.

I lovudkastets § 1, stk. 2, 1. pkt., benyttes udtrykket »lignende apparat, der kan anvendes til optagelse af billeder«. Dette udtryk er efter straffelovrådets opfattelse ikke ganske klart. Det kan forstås således, at lovens bestemmelser er begrænset til tilfælde, hvor der sker optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende med henblik på senere gengivelse. Det fremgår imidlertid af § 2, nr. 3, sammenholdt med § 3, og af udkastets bemærknin-

ger, at det er hensigten, at også anvendelse af apparater til umiddelbar iagttagelse på TV-skærm og lignende uden samtidig optagelse af billeder skal være omfattet. Straffelovrådet finder det rigtigt, at også den sidstnævnte teknik omfattes af lovens regler. For at tydeliggøre dette foreslår rådet, at ordene »der kan anvendes til optagelse af billeder« udgår. Nedenfor foreslår rådet endvidere en præcisering i § 2, nr. 3, og i § 3, af sondringen mellem samtidig gengivelse på TV-skærm og optagelse på videobånd, film eller lignende med henblik på senere gengivelse.

Begrebet »TV-overvågning« kan i nogen grad siges at rumme en forenkling i forhold til lovudkastets sigte, der også omfatter overvågning ved hjælp af fotografiapparater og lignende. Det må imidlertid antages, at lovens bestemmelser navnlig vil få praktisk betydning for overvågning, som gennemføres ved hjælp af TV-kameraer (videoudstyr). Straffelovrådet har derfor ikke indvendinger imod, at man med henblik på en forenkling af lovtæksten benytter udtrykket »TV-overvågning«.

Der er i flere høringssvar og også under straffelovrådets drøftelser blevet peget på, at den nærmere betydning af udtrykket »overvågning« ikke fremgår af selve lovtæksten, men ifølge udkastets bemærkninger må fastlægges i retspraksis under hensyn til lovens beskyttelsesinteresse. Udtrykket indebærer ifølge bemærkningerne, at optagelse eller iagttagelse sker for at føre kontrol med personer og deres adfærd, og at optagelsen eller iagttagelsen skal have en vis varighed og ikke være begrænset til et bestemt begivenhedsforløb. Også systematiske eller regelmæssigt gentagne optagelser eller iagttagelser vil kunne have karakter af overvågning.

Straffelovrådet kan tiltræde den afgrænsning af udtrykket overvågning, som fremgår af bemærkningerne til justitsministeriets lovudkast. Rådet finder det imidlertid ønskeligt, at det i videst muligt omfang fremgår af selve lovtæksten, hvilke former for optagelse eller iagttagelse der omfattes af loven. Det foreslås derfor, at man i stedet for udtrykket »overvågning« anvender udtrykket »vedvarende eller regelmæssigt gentagen personovervågning«.

Efter lovudkastets § 1, stk. 2, 2. pkt., finder lovens regler om TV-overvågning tilsvarende anvendelse på opsætning af de tidligere omtalte apparater med henblik på overvågning. Straffelovrådet kan tiltræde indholdet af denne bestemmelse, der gør det muligt at ramme forsøgshandlinger, som på grund af den foreslåede strafferamme, sammenholdt med straffelovens § 21, stk. 3, ellers ikke ville kunne straffes, og som derfor fritager anklagemyn-

digheden for at føre bevis for, at det konkrete udstyr rent faktisk har været i brug.

Straffelovrådet foreslår, at § 1, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. Ved TV-overvågning forstås vedvarende eller regelmæssigt gentagen personovervågning ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat. Lovens regler om TV-overvågning finder tilsvarende anvendelse på opsætning af sådant apparat med henblik på overvågning.«

Til § 2, nr. 1-2.

Der er i høringssvaret fra østre landsret udtrykt tvivl om, hvorvidt det i lovudkastets bemærkninger anførte giver tilstrækkelig begrundelse for generelt at undtage *retshåndhævende* myndigheders overvågning fra lovens forbudsregel. Landsretten henviser herved til, at *retshåndhævende* myndigheders overvågning, i det omfang den overhovedet dækker gade m.v. og derved vil være omfattet af § 1, må antages at være af en karakter, som vil være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i § 2, nr. 3, og § 3.

Straffelovrådet forstår udtrykket *retshåndhævende* myndigheder således, at det blandt andet omfatter politiet, kriminalforsorgen og toldvæsenet. Efter rådets opfattelse vil den overvågning, som kan tænkes foretaget af sådanne myndigheder, kunne have en sådan form, at den ikke vil være omfattet af udkastets § 2, nr. 3, om overvågning af egne indgange m.v. Blandt andet kan det tænkes, at sikringen af visse anlæg gør det nødvendigt at overvåge veje omkring de pågældende anlæg, og at effektiv sikring i sådanne tilfælde gør det nødvendigt at foretage billedoptagelser på videobånd m.v., således at man ved at sammenligne optagelser kan blive opmærksom på truende angreb på anlæggene. Rådet ville finde det betænkeligt, om de *retshåndhævende* myndigheder blev afskåret fra sådanne former for TV-overvågning, og rådet kan derfor tiltræde udformningen af udkastets § 2, nr. 1.

I høringssvaret fra ministeriet for offentlige arbejder er der peget på, at lovudkastets § 2, nr. 1, også bør give adgang til at foretage TV-overvågning i trafikafviklingsøjemed, f.eks. ved ophobning af trafik i kryds eller lignende, hvor det har været nødvendigt midlertidigt at dirigere trafikken ad andre veje. Straffelovrådet kan tiltræde, at der bør være adgang til TV-overvågning også i sådanne tilfælde. Efter rådets opfattelse må udtrykket »trafikafviklingsøjemed« i § 2, nr. 1, dog forstås så

breddt, at lovudkastet også giver offentlige myndigheder adgang til TV-overvågning i de af ministeriet for offentlige arbejder nævnte tilfælde.

Straffelovrådet har opfattet justitsministeriets lovudkast således, at det også med hensyn til de offentlige myndigheders interesser er tilsigtet at holde lovteksten til de situationer, hvor det er mest nærliggende allerede nu at forudse en legitim offentlig interesse i TV-overvågning. Rådet tør imidlertid ikke afvise, at der også uden for det i lovudkastets § 2, nr. 1, nævnte område kan forekomme tilfælde, hvor der vil opstå behov for, at offentlige myndigheder foretager overvågning. Straffelovrådet ville derfor ikke have indvendinger imod, at der ved loven blev tillagt justitsministeren beføjelse til at træffe udvidende bestemmelser for så vidt angår offentlige myndigheders overvågning. Rådet har dog ikke i sit forslag til ændret lovtekst optaget nogen bestemmelser herom.

Justitsministeriets lovudkast indeholder i § 2, nr. 2, en generel undtagelsesbestemmelse for TV-overvågning af område, hvorpå der drives erhvervsvirksomhed, såfremt overvågningen foretages af den, der har rådighed over området. Det fremgår af lovudkastets bemærkninger, at denne undtagelsesbestemmelse bl.a. begrundes med, at lovudkastets § 1 ellers ville medføre, at der gennemførtes forbud mod TV-overvågning f.eks. af tankstationer eller af veje, som vel er beliggende på private fabriksområder, men dog benyttes til almindelig færdsel. Undtagelsesbestemmelsen er imidlertid formuleret generelt, og dette har i nogle høringsudtalelser givet anledning til kritik. Statsadvokaten for København har således peget på, at der efter reglen straffrit vil kunne foretages TV-overvågning af selv meget store butikcentre, hvortil der hele døgnet er adgang for alle og enhver. Og østre landsret har i sit høringssvar peget på, at det kan synes uklart, hvordan retstilstanden vil være i tilfælde, hvor en forretning har kommunens tilladelse til at bruge en del af et gadeareal til f.eks. at udstille eller forhandle varer.

Allerede i dag finder der i vidt omfang TV-overvågning sted på tankstationer med henblik på at kunne identificere kunder, som unddrager sig betaling. Efter straffelovrådets opfattelse må det anses for velbegrunder generelt at undtage TV-overvågning af tankstationer fra forbudsreglens område.

Straffelovrådet kan ligeledes tiltræde, at et forbud mod TV-overvågning ikke bør omfatte veje på fabrikker, lagerpladser, garageanlæg og lignende. Ligesom på tankstationer vil der her kunne være et

klart behov for at kunne føre kontrol med området gennem TV-overvågning.

Det kan give anledning til større tvivl, om der også generelt bør være adgang til TV-overvågning af gader, torve m.v. i butikcentre, eller om butikker i sådanne centre alene bør kunne foretage overvågning af egne indgange, facader m.v. efter § 2, nr. 3, og § 3. Det kan anføres, at gadearealer i sådanne butikcentre i væsentlig grad svarer til almindelige gader og veje, som er beliggende uden for centret. Dette synspunkt gælder i særlig grad, når der er tale om butikcentre, hvis gader og torve er beliggende udendørs, idet de nævnte gader m.v. næppe adskiller sig fra almindelige gågader, hvor butiksindehavere alene skal kunne overvåge egne indgange m.v. efter reglen i § 2, nr. 3. Det forhold, at en gade er beliggende i et ikke overdækket butikcenter, bør efter straffelovrådets opfattelse ikke kunne føre til en fravigelse af forbudsreglen i § 1.

Med hensyn til gader og torve m.v. i overdækkede butikcentre har det anførte synspunkt imidlertid ikke samme vægt. Overdækkede butikcentre kan have en høj grad af lighed med almindelige stormagasiner, hvor lovudkastet ikke er til hinder for indendørs TV-overvågning. Hertil kommer, at grænsen mellem butikker og gader i overdækkede butikcentre er udvisket i noget højere grad, end når det drejer sig om gader i fri luft. Efter straffelovrådets opfattelse taler disse synspunkter for, at overdækkede butikcentre bør være omfattet af undtagelsesreglen i § 2, nr. 2, om overvågning af områder, hvorpå der drives erhvervsvirksomhed. For at tydeliggøre anvendelsen af § 2, nr. 2, med hensyn til overdækkede butikcentre foreslår straffelovrådet nedenfor en ændret formulering af denne undtagelsesbestemmelse.

Med hensyn til det af østre landsret rejste spørgsmål er det straffelovrådets opfattelse, at undtagelsesbestemmelsen i § 2, nr. 2, bør forstås således, at den ikke giver adgang til TV-overvågning af egentlige gadearealer, hvorpå forretninger udstiller eller forhandler visse varer. Overvågning i sådanne tilfælde vil derfor kun kunne gennemføres, i det omfang det kan ske efter reglerne i § 2, nr. 3, og § 3.

For at tydeliggøre undtagelsesbestemmelsen i § 2, nr. 2, foreslår straffelovrådet, at bestemmelsen udbygges med en eksemplifikation, der viser, hvilke former for overvågning bestemmelsen primært tager sigte på. Straffelovrådet foreslår, at bestemmelsen udformes således:

»2) TV-overvågning af tankstationer, fabriksområder, overdækkede butikcentre eller lignende områder, på hvilke der drives erhvervsvirksomhed, såfremt overvågningen foretages af den, der har rådighed over området.«

Til § 2, nr. 3, og § 3.

Lovudkastets § 2, nr. 3, indeholder en undtagelsesbestemmelse, hvorefter forbudsreglen i § 1 ikke gælder TV-overvågning, der ikke er forbundet med optagelse af billeder, når den foretages som led i overvågning af egne indgange, facader, indhegninger eller lignende. Efter § 3 kan politiet give tilladelse til, at der i disse tilfælde foretages TV-overvågning, der er forbundet med optagelse af billeder. Tilladelse kan kun gives, såfremt denne form for overvågning er påkrævet ud fra sikkerhedsmæssige hensyn.

I bemærkningerne til justitsministeriets lovudkast er det anført, at det i forbindelse med TV-overvågning af egne indgange, facader, indhegninger eller lignende ikke eller kun med betydelige vanskeligheder kan undgås, at vejarealer m.v. kommer med på billedet, og at et forbud mod TV-overvågning af gader og veje næppe bør afskære virksomheder og lignende fra som led i overvågning af indgange og lignende af lade vagtmandskab iagttage sådanne områder på TV-skærm.

Straffelovrådet kan tiltræde disse synspunkter. Det kan efter rådets opfattelse ikke give anledning til væsentlige betænkeligheder, at butiksindehavere m.v. uden tilladelse kan foretage TV-overvågning i det i § 2, nr. 3, nævnte omfang, idet der er tale om snævert afgrænsede udsnit af de offentligt tilgængelige områder, hvortil kommer, at der her alene er tale om overvågning, som ikke er forbundet med optagelse af billeder. Dette gælder, uanset at bestemmelsen må forstås således, at den giver mulighed for lokale ordninger, hvor det aftales f.eks. med vagtselskaber at foretage en samlet skærmovervågning af flere butikkers indgange i samme gade.

Rådet kan således tiltræde udformningen af de nævnte bestemmelser i justitsministeriets lovudkast. For klarere i lovteksten at udtrykke sondringen mellem optagelse på videobånd eller lignende og den rene skærmovervågning foreslår straffelovrådet dog, at ordene i § 2, nr. 3, og i § 3 »optagelse af billeder« ændres til: »optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende«.

Til §§ 4-5.

I overensstemmelse med straffelovrådets hovedsynspunkter vedrørende skjult iagttagelse og foto-grafering kan straffelovrådet tiltræde, at der gennemføres en regel om pligt til at give oplysning om TV-overvågning af steder, hvortil der er almindelig adgang. Denne stedlige afgrænsning går videre end afgrænsningen af forbudsreglen i § 1, idet reglen om oplysningspligt også gælder ved TV-overvågning i butikker, udstillingslokaler og lignende. For at tydeliggøre dette, vil det efter rådets opfattelse være hensigtsmæssigt, at der i lovteksten benyttes udtrykket »steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang«.

Det ville i øvrigt efter rådets opfattelse være ønskeligt, at det i de administrative bestemmelser efter § 5 blev præciseret, at egentlig skiltning blev betragtet som overflødig i de tilfælde, hvor selve apparaturet ved sit udseende og placering giver lige så tydelig besked om, hvad der foregår.

I høringssvaret fra politimesterforeningen er der peget på, at oplysning om TV-overvågning i de tilfælde, der er nævnt i § 2, nr. 3 (egne indgange m.v.), forekommer upraktisk og formentlig uden skade kan undlades. Straffelovrådet er enig heri. I disse tilfælde vil overvågningen alene kunne have karakter af iagttagelse på TV-skærm eller lignende, og der er derfor næppe noget større behov for i disse tilfælde at foreskrive en efter omstændighederne noget besværlig pligt til skiltning. Derimod vil skiltningspligten gælde i de tilfælde, hvor politiet har givet tilladelse efter § 3, medmindre politiet samtidig har givet dispensation efter udkastets § 4, stk. 3.

I høringssvaret fra politimesterforeningen er det endvidere anført, at foreningen går ud fra, at oplysningspligten i relation til de tilfælde, der er nævnt i § 2, nr. 2 (om overvågning af områder, hvorpå der drives erhvervsvirksomhed), kun gælder, når overvågningen sker i åbningstiden. Det af politimesterforeningen rejste spørgsmål kan kun tænkes at få praktisk betydning for så vidt angår steder, hvor der kun foretages overvågning i lukketiden. Rådet kan tiltræde politimesterforeningens forståelse af lovudkastet, jfr. herved, at skiltningspligten efter § 4, stk. 1, kun gælder overvågning af steder, hvortil der er almindelig adgang, eller opsætning af apparat med henblik på overvågning af sådanne steder, jfr. § 1, stk. 2, 2. pkt.

Straffelovrådet foreslår, at § 4 affattes således:

»§ 4. Den, der foretager TV-overvågning af steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang, skal ved skiltning eller på anden tydelig måde give oplysning herom.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke i de i § 2, nr. 1 og 3, nævnte tilfælde.

Stk. 3. Politiet kan tillade, at der ikke gives oplysning som nævnt i stk. 1.«

Til § 6.

Straffelovrådet har ingen bemærkninger til udformningen af lovudkastets § 6. Straffelovrådet finder ikke at burde udtale sig om de ressourcemæssige spørgsmål, som er rejst i høringssvarene fra politiorganisationerne.

Det følger af almindelige regler om administrativ rekurs, at politimesterens (politidirektørens) afgørelse kan påklages til justitsministeriet.

Til § 7.

I høringssvaret fra politimesterforeningen er det foreslået, at straffebestemmelsen begrænses til forsætlige overtrædelser.

Efter straffelovrådets opfattelse må det forventes, at sager om overtrædelse af lovens regler i det helt overvejende antal tilfælde vil vedrøre forsætlige overtrædelser. Rådet tør dog ikke afvise, at der kan forekomme tilfælde, hvor bevismæssige hensyn taler for også at kunne straffe uagtsomme overtrædelser. Der kan således nævnes tilfælde, hvor en butiksindehaver ved uagtsomhed forsømmer at kontrollere apparaters eller skiltes forskriftsmæssige placering. Der er på denne baggrund næppe grundlag for at fravige den almindelige regel i straffelovens § 19, hvorefter der også kan pålægges strafansvar for uagtsomme overtrædelser af særlovgivningen.

5. Straffelovrådets lovudkast.

På baggrund af det ovenfor anførte foreslår straffelovrådet, at lovudkastet affattes således:

**»Forslag
til
lov om TV-overvågning.**

Forbud mod TV-overvågning af vej m.v.

§ 1. Der må ikke foretages TV-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel.

Stk. 2. Ved TV-overvågning forstås vedvarende eller regelmæssigt gentagen personovervågning ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende TV-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat. Lovens regler om TV-overvågning finder tilsvarende anvendelse på opsætning af sådant apparat med henblik på overvågning.

§ 2. Bestemmelsen i § 1 gælder ikke:

- 1) TV-overvågning, som forestås af retshåndhavende myndigheder, eller som forestås af andre offentlige myndigheder i trafikikkerhedsøjemed eller med henblik på beskyttelse af militære anlæg.
- 2) TV-overvågning af tankstationer, fabriksområder, overdækkede butikcentre og lignende områder, på hvilke der drives erhvervsvirksomhed, såfremt overvågningen foretages af den, der har rådighed over området.
- 3) TV-overvågning, der ikke er forbundet med optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende, når den foretages som led i overvågning af egne indgange, facader, indhegninger eller lignende.

§ 3. Politiet kan give tilladelse til, at der i de i § 2, nr. 3, nævnte tilfælde foretages TV-overvågning, der er forbundet med optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende. Tilladelse kan kun gives, såfremt denne form for overvågning er påkrævet ud fra sikkerhedsmæssige hensyn.

Oplysningspligt.

§ 4. Den, der foretager TV-overvågning af steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang, skal ved skiltning eller på anden tydelig måde give oplysning herom.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke i de i § 2, nr. 1 og 3, nævnte tilfælde.

Stk. 3. Politiet kan tillade, at der ikke gives oplysning som nævnt i stk. 1.

§ 5. Justitsministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser om skiltning m.v. efter § 4, stk. 1.

Administrative bestemmelser.

§ 6. Tilladelse efter § 3 og efter § 4, stk. 3, gives af politimesteren (politidirektøren) i den politikreds, hvor overvågningen skal foretages.

Stk. 2. Tilladelsen kan gøres betinget eller tidsbegrænset. Den kan til enhver tid tilbagekaldes.

Straf.

§ 7. Den, som overtræder § 1, § 4, stk. 1, eller vilkår i en tilladelse som nævnt i § 6, straffes med bøde.

Stk. 2. I forskrifter udstedt i medfør af § 5 kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.

Stk. 3. Er en overtrædelse begået af et aktieselskab, anpartsselskab, andelsselskab eller lignende,

kan der pålægges selskabet som sådant bødeansvar.

Stk. 4. Sagerne behandles som politisager. Retsmidlerne i retsplejelovens kapitler 72 og 73 finder anvendelse i samme omfang som i statsadvokatsager.

Ikrafttræden m.v.

§ 8. Loven træder i kraft den 1. juli 1982.

§ 9. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.«

Jørgen Bang

Haulrig

Ole Ingstrup

Per Lindegaard

Michael Lunn

Knud Waaben

(formand)

/ Elmer
(sekretær)