

Persondataloven og lov om tv-overvågning - gennemtænkt samspil?

Af advokat (L) i Schebye & Jacobsen advokatfirma,
kandidatstipendiat MARTIN GRÅS LIND Juridisk Institut,
Afdelingen for Offentlig Ret, Aarhus Universitet

Artiklen redegør for reguleringen af tv-overvågning - med særlig fokus på de retlige implikationer ved anvendelse og fortolkning af persondatalovens skønmæssige bestemmelser og disses retlige samspil med reglerne i tv-overvågningsloven. Artiklen opstiller og forsvare tesen, at persondataloven principielt finder anvendelse ved tv-overvågning, der foregår ved hjælp af både analog- og digital kamerateknik. Derved er området for tv-overvågningsloven indskrænket til et minimum. Lovenes forarbejder indeholder ikke faste holdepunkter.

1. INDLEDNING

Tidligere var reguleringen af tv-overvågning af personer i Danmark primært knyttet til en enkelt bestemmelse i straffeloven.¹ I dag er billedet mere broget og tv-overvågning reguleres af love og retlige principper inden for forskellige retsområder med hvert deres sigte. Udover reglerne i tv-overvågningsloven² og straffeloven findes der f.eks. regler i retsplejeloven og inden for forvaltningsretten, der har indflydelse på, hvorledes offentlige myndigheder lovligt kan foretage tv-overvågning. Også inden for arbejdsretten findes principper og kollektive aftaler, der direkte eller indirekte regulerer private virksomheders tv-overvågning. Endelig finder persondataloven³ anvendelse i en række situationer, hvor personer overvåges ved hjælp af kameraudstyr m.v.

Denne artikel har til formål at redegøre nærmere for reguleringen af tv-overvågning efter persondataloven og tv-overvågningsloven. Det er synspunktet, at retsstillingen er uklar, og indeholder en række uløste problemer. Disse vil blive behandlet i det følgende.

I december 1998 og 1999 vedtog Folketinget en særlig regulering af tv-overvågning på private⁴ og offentlige⁵ arbejdspladser. Baggrunden herfor var ændrede forudsætninger bag udformningen af lov om forbud mod privates tv-overvågning fra 1982.⁶ Den teknologiske udvikling havde overhalet det hidtidige regelsæt. Lovgivningen havde f.eks. ikke taget højde for udviklingen af kamerastørrelser i formater som muliggør hemmelig overvågning, samt de relativt begrænsede omkostninger forbundet med anvendelse af elektronisk overvågningsudstyr. Senest er der ved lov nr. 138 af 2. maj 2002

¹ Jf. straffelovens § 264 a, som blev indsat i 1972 på baggrund af kommissionsbetænkning nr. 601/1971 om privatlivets fred.

² Jf. lovbekendtgørelse nr. 76 af 1. februar 2000 med ændringer jf. lov nr. 138 af 2. maj 2002.

³ Lov nr. 429 af 31. maj 2000 med senere ændringer. Loven vil i forbindelse med citeringer af bestemmelser i det følgende blive forkortet PDL.

⁴ Jf. lov nr. 1016 af 23. december 1998.

⁵ Jf. lov nr. 939 af 20. december 1999.

⁶ Jf. lov nr. 278 af 9. juni 1982.

foretaget lempelser i anvendelse af tv-overvågning i forbindelse med pengeautomater, valutavekslingsautomater og pengetransporter.

Omtrent samtidig med udarbejdelse og fremsættelse af lovforslagene, der medførte ovennævnte lovændringer i 1998 og 1999 foregik en omfattende forberedelse af implementeringen af databeskyttelsesdirektivet.⁷ Direktivet blev gennemført i Danmark ved vedtagelsen af persondataloven d. 31. maj 2000. Persondataloven indeholder ikke specifikke regler om tv-overvågning, og spørgsmålet er ikke nærmere berørt i lovens forarbejder. Alligevel er det utvivlsomt, at loven finder anvendelse i en række situationer, hvor der sker tv-overvågning. Direktivet indeholder i dets 14. betragtning en klar tilkendegivelse af, at direktivet finder anvendelse på behandling af lyd- og billeddata, hvilket i 16. betragtning eksemplificeres med video-overvågning.⁸

Spørgsmålet er herefter, hvorledes persondataloven nærmere regulerer tv-overvågning af personer og hvordan samspillet mellem de to regelsæt fungerer.

Det er en udbredt opfattelse, at tv-overvågningsloven må anses for at regulere spørgsmålet om selve adgangen til at foretage filmisk overvågning, mens persondataloven regulerer spørgsmålet om, på hvilken måde optagelserne af en tv-overvågning kan opbevares og anvendes m.v.⁹ Denne sondring indebærer en vis indskrænkning i persondatalovens anvendelsesområde, som ellers i forhold til de tidligere registerlove¹⁰ kendetegnes ved et udvidet og meget bredt anvendelsesområde, hvor loven også regulerer selve indsamlingen¹¹ af personoplysninger. Indsamling¹² i persondatalovens forstand kan ligestilles med optagelser og billedtransmission. *Sondringen vil blive nærmere problematiseret nedenfor.*

2. TV-OVERVÅGNINGSLOVEN

TV-overvågningsloven bygger på en overordnet afvejning af modstående hensyn. På den ene side ønskes en integritetsbeskyttelse af borgeren, der har ret til beskyttelse af privatlivets fred således, at han ikke udsættes for skjult og krænkende overvågning. På den anden side anerkendes helt legitime formål bag visse former for personovervågning f.eks. i kriminalpræventivt eller sikkerhedsmæssigt øjemed.

Disse modsatrettede hensyn er udformet med udgangspunkt i et forbud mod privates tv-overvågning af gade, vej eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel jf. herved lovens § 1, stk.1.

Tv-overvågning er i lovens § 1, stk.2, defineret som vedvarende eller regelmæssig gentagen personovervågning ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende tv-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat.

⁷ Direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger m.v.

⁸ Datatilsynet har i flere afgørelser fastslået, at persondataloven som udgangspunkt finder anvendelse på digital tv-overvågning. Se Datatilsynets afgørelser af 21. december 2001 (J.nr.2001-321-0132) og 3. juni 2002 (J.nr.2001-211-0027).

⁹ Jf. Henrik Waaben m.fl., Lov om behandling af personoplysninger, 1. udgave, 2001, s. 95 og Peter Blume, Databeskyttelsesret, 1. udgave, 2000, s.238.

¹⁰ Se lov nr. 293 af 8. juni 1978 om private registre m.v. og lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre.

¹¹ Se anderledes om reguleringsstrukturen Peter Blume, Juristen 2001, s. 148.

¹² Se nærmere om indsamlingsbegrebet Peter Blume, U 2002 B s. 456ff.

Loven retter sig derfor som udgangspunkt både mod overvågning, der er forbundet med optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende, og mod overvågning, der alene består i umiddelbar iagttagelse på tv-skærm eller lignende uden samtidig billedoptagelse.¹³

Forbuddet imod privates tv-overvågning tager udgangspunkt i en stedlig afgrænsning, der kan sammenlignes med normalpolitivedtægtens afgrænsning af vejbegrebet¹⁴. Dette medfører, at loven primært vil finde anvendelse ved personovervågning, jf. § 1, stk.2, som finder sted på offentlig eller privat gade, plads, vej, bro, tunnel, passage, sti, trappe eller lignende areal, der benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter.

Under begrebet gade, vej eller lignende område, der benyttes til almindelig færdsel, kan også indfortolkes fabrikker, lagerpladser, garageanlæg, tankstationer og gadelignende arealer i udendørs og indendørs butikcentre, som er beliggende på private områder, men som benyttes til almindelig færdsel.¹⁵ Sådanne områder er henset til afgrænsningen af forbudsbestemmelsen og af kriminalpræventive årsager særligt undtaget fra forbuddet i § 1, når der drives erhvervsvirksomhed på området, og når overvågningen foretages af den der har rådighed over området jf. herved tv-overvågningslovens § 2, stk.1, nr.1.¹⁶

Tv-overvågning, der foretages som led i overvågning af egne indgange, facader, indhegninger eller lignende er endvidere undtaget fra forbuddet i § 1, når der ikke optages billeder på videobånd, film eller lignende, jf. herved lovens § 2, stk.1, nr.3. I modsat fald ville forbuddet i § 1 bl.a. kunne forhindre legal iagttagelse af sådanne områder f.eks. i forbindelse med vagtpersonales overvågning via tv-skærm, idet samtidig iagttagelse af vejarealer m.v.¹⁷ vanskeligt kan undgås. Undtagelsen er derfor ligeledes begrundet i kriminalpræventive og afgrænsningsmæssige årsager.

Tv-overvågning, der ikke er i strid med forbudsbestemmelsen i § 1, skal foregå informeret, d.v.s. ved skiltning eller på anden tydelig måde, såfremt overvågningen foregår på steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang eller på arbejdspladser.

Tidligere fandt skiltningskravet i tv-overvågningsloven ikke anvendelse på de arbejdspladser, hvortil der ikke var almindelig adgang, jf. afgrænsningen i § 1. Arbejdsgiveren kunne derfor uden at komme i strid med tv-overvågningsloven opsætte et ikke synligt tv-kamera med eller uden optagelse på video med henblik på overvågning af sine ansatte i forskellige situationer. Dette blev ændret ved lovændringerne i 1998 og 1999 vedrørende private og offentlige¹⁸ arbejdspladser.

Tv-overvågningsloven bestemmer således i §§ 3, stk.1, og 3a, stk.1, at private og offentlige myndigheder, der foretager tv-overvågning af steder el-

¹³ Jf. FT1981-1982, tillæg A, lovforslag nr. 151, sp. 3832.

¹⁴ Jf. FT1981-1982, tillæg A, lovforslag nr. 151, sp. 3836.

¹⁵ Jf. FT1981-1982, tillæg A, lovforslag nr. 151, sp. 3845 f. og sp. 3853 f.

¹⁶ Jf. FT1981-1982, tillæg A, lovforslag nr. 151, sp. 3845 f. og sp. 3852 ff.

¹⁷ Jf. FT1981-1982, tillæg A, lovforslag nr. 151, sp. 3855.

¹⁸ Ved lov nr. 939 af 20. december 1999 blev lovens titel ændret fra "lov om forbud mod privates tv-overvågning m.v." til "lov om forbud mod tv-overvågning m.v." Den ændrede betegnelse var en konsekvens af at skiltningsforpligtelsen og straffebestemmelsen i lov om forbud mod privates tv-overvågning m.v. blev udvidet til også at omfatte offentlige myndigheder, med undtagelse af politiet, kriminalforsorgen eller med henblik på beskyttelse af militære anlæg. Derimod gælder lovens forbudsbestemmelse i § 1 fortsat ikke offentlige myndigheders tv-overvågning.

ler lokaler, hvortil der er almindelig adgang eller af arbejdspladser, ved skiltning eller på anden tydelig måde skal give oplysning herom.

Skiltningskravet er dog undtaget for private, når tv-overvågningen ikke er forbundet med optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende, og når den samtidig foregår som led i overvågning af egne indgange, facader, indhegning eller lignende, jf. tv-overvågningslovens § 3, stk.2, jf. § 2, stk.1, nr. 3. For offentlige myndigheders vedkommende er skiltningskravet undtaget, når tv-overvågningen forestås af politiet, kriminalforsorgen eller med henblik på beskyttelse af militære anlæg, jf. lovens § 3a, stk. 2. Den overvågede vil således i de fleste tilfælde være forberedt på den lovlige overvågning, og har mulighed for at indrette sin færden og handlemåde derefter.

Sammenfattende må det om tv-overvågningsloven konkluderes, at loven muliggør tv-overvågning på en række steder, når blot der ikke er tale om personovervågning efter definitionen i § 1, stk.2, på gade eller vej, plads eller lignende område. Endvidere skal der når personovervågning finder sted på andre steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang eller på arbejdspladser, på en synlig måde informeres herom.

Loven kan derfor siges at indeholde en materiel geografisk indskrænkning i retten til at foretage tv-overvågning af personer, samt en materiel regulering af hvorledes tv-overvågning lovligt kan foretages inden for bestemte områder. Tv-overvågningsloven kan med rette siges at regulere selve adgangen¹⁹ til at foretage filmisk overvågning med det formål at føre kontrol med personer og deres adfærd.²⁰

3. PERSONDATALOVEN (LOV OM BEHANDLING AF PERSON-OPLYSNINGER)

3.1. Er tv-overvågning af personer omfattet af persondataloven

Persondataloven, som samler den tidligere lov om private registre og lov om offentlige myndigheders registre i én lov, trådte i kraft pr. 1. juli 2000. Loven gælder for behandling af personoplysninger, som foretages hos offentlige myndigheder og hos private virksomheder.

Formålet med loven er ikke defineret i lovteksten, men er ifølge lovens forarbejder dobbeltrettet:

Loven har til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau i forhold til den enkelte borger, men samtidig at skabe plads til at udnytte de nye teknologiske muligheder for på en hensigtsmæssig måde at gøre personoplysninger til genstand for elektronisk behandling.

Loven gælder ifølge § 1 for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.²¹

Ifølge PDL § 1, stk.2, gælder loven tillige for anden ikke-elektronisk, systematisk behandling, der udføres for private, og som omfatter oplysninger om personers private eller økonomiske forhold eller i øvrigt oplysninger

¹⁹ Jf. Peter Blume, Juristen 2001, s. 148.

²⁰ Jf. FT1981-1982, tillæg A, lovforslag nr. 151, sp. 3835 f.

²¹ Formuleringen af lovbestemmelsen svarer til den officielle danske oversættelse af Europa-parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF jf. EF-tidende af 23. november 1995, Nr. L 281/39.

om personlige forhold, som med rimelighed kan forlanges unddraget offentligheden.²²

Ved vurderingen af om loven finder anvendelse i forbindelse med tv-overvågning af personer, er det efter ovennævnte afgrænsning af lovens område af grundlæggende betydning, om der ved tv-overvågning er tale om behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling.

Personoplysninger defineres, jf. PDL § 3, stk.1, nr.1, som "*enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (den registrerede)*".

Kan en person identificeres på et billede, f.eks. på en tv-skærm, er der således tale om en identificeret eller identificerbar person og dermed om en personoplysning.

Begrebet "*behandling*" defineres i § 3, stk. 1, nr. 2, som:

"Enhver operation eller række af operationer med eller uden brug af elektronisk databehandling, som oplysninger gøres til genstand for."

Behandling dækker alt, hvad der kan foretages i forbindelse med en personoplysning, fra denne indhentes, til oplysningen slettes eller arkiveres. Ikke blot registreringer men ligeledes enhver indsamling, opbevaring og videregivelse, også via transmission, systematisering, tilpasning, ændring, søgning, brug, formidling, sammenstilling eller samkøring, sletning eller tilintetgørelse, er således behandlinger i persondatalovens forstand.

For at persondataloven i fuld udstrækning kan finde anvendelse på tv-overvågning af personer er det således en forudsætning, at der i det mindste er tale om behandling af personoplysninger som foretages "*delvis*" ved "*hjælp*" af "*elektronisk databehandling*" eller om indeholdelse af optagelser i et "*register*".

Begrebet elektronisk databehandling er ikke defineret i loven eller dens forarbejder. EDB kan rent teknisk defineres som behandling af oplysninger (data) ved hjælp af en datamat.²³

Netop afgrænsningen af begrebet EDB kan få indflydelse på hvilket teknisk apparatur, der opfattes som værende omfattet af persondatalovens anvendelsesområde.

I Datatilsynets afgørelse af 3. juni 2002 vedrørende tv-overvågning i Dansk Supermarked udtaler Datatilsynet, at digital tv-overvågning som udgangspunkt er omfattet af persondataloven, da der sker elektronisk behandling af oplysningerne.²⁴ Endvidere anføres, at tv-overvågningen i Dansk Supermarked er forbundet med optagelse, og at optagelserne opbevares systematisk, hvorfor loven finder anvendelse, uanset om der er tale om digital eller analog behandling.

Afgørelsen forudsætter eller forudskikker derfor samtidig, at tv-overvågning som foregår ved hjælp af analogamerateknik²⁵ uden optagelser ikke er omfattet af persondatalovens anvendelsesområde, hvorimod tv-

²² Reglerne om anden ikke-elektronisk systematisk behandling, som udføres for private, gælder dog ikke reglerne i lovens kapitel 8 og 9 jf. PDL § 1, stk.2, sidste pkt.

²³ Jf. EDB-lex, teknisk forlag, 2. oplag, 1992, s.162.

²⁴ Jf. Datatilsynets afgørelse 3. juni 2002 (J.nr.2001-211-0027) vedrørende tv-overvågning i Dansk Supermarked.

²⁵ Herefter tillige benævnt analog tv-overvågning.

overvågning via digital kamerateknik²⁶ uden optagelser er omfattet af persondatalovens anvendelsesområde.

Dette synspunkt er i overensstemmelse med den gængse opfattelse i retslitteraturen²⁷ og med tidligere praksis fra Datatilsynet. Sondringen bygger formentlig på, at digitale kameraer er baseret på den form for elektronisk databehandling, som kommer til udtryk i det binære talsystem, hvor de analoge data via den såkaldte A/D-converter omdannes til binære tilstande, der umiddelbart kan afspejles som nul og en.²⁸

I en afgørelse af 21. december 2001 vedrørende tv-overvågning af statsvejene lægger Datatilsynet til grund, at persondataloven finder anvendelse på digital tv-overvågning også selvom de pågældende billeder ikke lagres i form af optagelser.²⁹

Ud fra ovennævnte praksis fra Datatilsynet må det antages, at digital tv-overvågning af personer er omfattet af persondatalovens anvendelsesområde, uanset om der samtidig foretages lagring i form af optagelser. Spørgsmålet er herefter om tv-overvågning, som finder sted via analog kamerateknik uden optagelser, eller hvor optagelserne ikke indgår i et register eller behandles systematisk, jf. PDL § 1, stk.2, er undtaget fra beskyttelsen.

3.2. Analog tv-overvågning uden optagelser

Afgrænsningen af persondatalovens anvendelsesområde, jf. PDL § 1, stk.1, alt efter om der er tale om analog eller digital tv-overvågning uden optagelser, lider efter min opfattelse af den svaghed, at elektronisk databehandling som defineret ovenfor, rent teknisk også finder sted i forbindelse med analog og hybrid kamerateknik. Ved analog teknik behandles data i form af elektriske signaler. Ud fra en teknisk synsvinkel kan man derfor med rette tale om elektronisk databehandling i analoge tv-kameraer. Hertil kommer, at der i en række af de analoge tv-kameraer også indgår egentlige digitale komponenter, hvorfor der vil være tale om persondatabehandling i delvis digital form. Dette gør en generel afgrænsning mellem digitale og analoge tv-kameraer særdeles kompliceret.

Endvidere kan anføres, at det beskyttelseshensyn overfor den overvågede, der ligger bagved anvendelsen af persondatalovens regler i en række situationer, vil være uafhængig af den ene eller anden kameratype. Dette kan illustreres ved følgende eksempel:

Eksempel 1:

På et universitet er opstillet et antal tv-kameraer på gangarealer m.v. bl.a. med henblik på forebyggelse af kriminalitet. Overvågningen er primært rettet mod personer, som nemt kan identificeres af vagtpersonalet, der f.eks. kan genkende de fleste studerende. Der optages ikke billeder i forbindelse med tv-overvågningen, som foregår via vagtpersonale, der observerer fra en skærm, der er forbundet med de pågældende overvågningskameraer. De pågældende tv-kameraer er analoge kameraer.

²⁶ Herefter tillige benævnt digital tv-overvågning.

²⁷ Jf. f.eks. Peter Blume, Databeskyttelsesret, 1. udgave, 2000, s.238.

²⁸ Se vedrørende det binære talsystem i datamater, EDB-lex, teknisk forlag, 2. oplag, 1992, s.59.

²⁹ Jf. Datatilsynets afgørelse af 21. december 2001 (J.nr.2001-321-0132) vedrørende digital tv-overvågning af statsvejene.

Persondatalovens bestemmelser finder efter den gængse opfattelse ikke anvendelse.

Eksempel 2:

På et universitet er opstillet et antal tv-kameraer på gangarealer m.v. bl.a. med henblik på forebyggelse af kriminalitet. Overvågningen er primært rettet mod personer, som nemt kan identificeres af vagtpersonalet, der f.eks. kan genkende de fleste studerende. Der optages ikke billeder i forbindelse med tv-overvågningen, som foregår via vagtpersonale, der observerer fra en skærm, der er forbundet med de pågældende overvågningskameraer. De pågældende tv-kameraer er digitale kameraer.

Persondatalovens bestemmelser finder efter den gængse opfattelse anvendelse her, da der er tale om behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling.

Af de to eksempler fremgår to umiddelbart identiske beskyttelseshensyn. En teknisk afgrænsning mellem digital og analog teknik i de pågældende tv-kameraer er imidlertid udslagsgivende. En formålsfortolkning efter persondatalovens bestemmelser vil i den pågældende situation ikke føre til et andet resultat, idet der er tale om iagttagelser uden optagelser og dataophobning.

En direktivkonform fortolkning af persondatalovens anvendelsesområde på tv-overvågning af personer uden optagelser fører ikke til et klart billede.

I direktivets 16. betragtning henvises generelt til, at direktivet finder anvendelse på behandling af lyd- og billeddata uden, at der sondres mellem digital og anden kamerateknik m.v. Herudover gør direktivets 14. betragtning opmærksom på, at det er nødvendigt, at direktivet finder anvendelse på behandling af lyd- og billeddata. Årsagen hertil begrundes i informations-samfundets betydelige fremskridt med udvikling af metoder til at registrere, udsende, bearbejde, lagre, opbevare og videregående oplysninger om fysiske personer via lyd og billede.

Henset til denne betragtning kan der argumenteres for, at tv-overvågning af personer via analog kamerateknik er omfattet af direktivets beskyttelsesområde. Den teknologiske udvikling går udover en generel øget anvendelse af digitale teknikker i retning af både hurtigere og billigere omdannelse af analoge data til digitale data via forskellige medier. F.eks. kan der i Danmark relativt billigt købes computerprogrammer, der via kabel fra det analoge kamera omdanner analoge film til digitale optagelser, der kan afspilles på PC.

Ifølge direktivets artikel 3 finder direktivet anvendelse på ”*processing of personal data*” ... ”*by automatic means*”, hvilket i sammenhængen er formuleret på følgende måde:

"This Directive shall apply to the processing of personal data wholly or partly by automatic means, and to the processing otherwise than by automatic means of personal data which form part of a filing system or are intended to form part of a filing system."³⁰

³⁰ Jf. den officielle engelske udgave af direktiv 95/46/EF offentliggjort i Official Journal of European Communities, 23.11.95, No L 281/39.

”Automatic means” defineres ikke i direktivet, men sammenkædningen mellem ”processing of personal data” by ”automatic means” medfører muligvis en vis teknisk nuance i forhold til den danske sammenstilling med anvendelse af formuleringen ”helt eller delvist” ”ved hjælp af” ”elektronisk databehandling”.³¹

I den europæiske konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger, som har været retningsvisende for udfærdigelsen af direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995, afgrænses beskyttelsesområdet med formuleringen ”automatic processing of personal data”.

”Automatic processing” defineres i konventionens artikel 2 på følgende måde:

”Automatic processing includes the following operations if carried out in whole or in part by automated means: Storage of data, carrying out of logical and/or arithmetical operations on those data, their alteration, erasure, retrieval or dissemination”.

Fortolkes direktivets formulering ”processing of personal data”... ”by automatic means” i lyset heraf, kan der trods den specifikke henvisning til aritmetisk behandling af lagrede oplysninger også argumenteres for, at der i lige så begrænset omfang er tale om videregivelse eller spredning af lagrede oplysninger i forbindelse med den transmission til monitor m.v., som foregår i forbindelse med analog kameraovervågning uden optagelser som anført ovenfor i eksempel 1.

I en rapport udarbejdet af direktøren for den italienske datatilsynsmyndighed, Giovanni Buttarelli, anføres, at det tidligere har været overvejet at sondre mellem digital og analog databehandling således, at enhver digital databehandling af lyd og billeder anses for omfattet af begrebet ”automatic processing”, hvorimod analog databehandling kun skulle være omfattet af beskyttelsen ved visse former for bearbejdning af de pågældende data.³²

I rapporten anbefales dog, at det f.eks. via en legal definition af begrebet ”processing” gøres klart, at også overvågning som ikke er forbundet med optagelser, er omfattet af beskyttelsen. Der argumenteres ligeledes for en bred beskyttelse mod enhver personovervågning via tekniske midler, som relaterer til personers opførsel, bevægelser, kommunikation eller brug af computerbaserede eller elektroniske komponenter.

I Islands persondatalov,³³ som også implementerer direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995, er der taget principielt stilling til forskellen mellem digital og analog teknik. Ifølge lovens § 4, stk. 1, om videoovervågning og billedoptagelser finder kun visse af lovens bestemmelser anvendelse, når der er tale om videoovervågning ved brug af tv-udstyr, videoudstyr, kamera og andre billedoptagelsesteknikker uden digital databehandling.

³¹ Ifølge EU’s automatiske oversættelsessystem <http://europa.eu.int/eurodicautom/login.jsp> oversættes automatic data processing med automatisk databehandling. Data Processing oversættes med databehandling. Modsat oversættes elektronisk databehandling til electronic data processing og defineres på følgende måde: ”data processing largely performed by electronic devices”. Ifølge Sveriges personuppgiftslag, SFS nr: 1998 : 204 § 5 finder loven anvendelse på behandling af personoplysninger som helt eller delvis er automatiseret.

³² Jf. Report on ”data protection in relation with surveillance” (2000), by Mr. Giovanni Buttarelli, Secretary General of the Garante per la protezione dei dati personali (Italy) and Guiding Principles considered by the Project Group on Data Protection (CJ-PD).

³³ Lög 2000 nr. 77 23. maí um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

I Norges lov om behandling av personopplysninger³⁴ er der indsat et særligt kapitel vedrørende fjernsynsovervågning, som ifølge lovens § 36 defineres som vedvarende eller regelmæssigt gentagen personovervågning ved hjælp af fjernbetjent eller automatisk virkende tv-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat. Dette svarer til formuleringen i § 1, stk.2, i den danske tv-overvågningslov.

Ifølge den norske regulering gælder en række af de grundlæggende beskyttelsesbestemmelser i personopplysningsloven for enhver form for tv-overvågning efter definitionen i § 36, hvorimod lovens bestemmelser i fuldt omfang finder anvendelse, når der foretages lagring af billedoptagelser fra tv-overvågning.³⁵ Der sondres således ikke direkte mellem analog og digital teknik.³⁶

På ovennævnte baggrund må der konstateres væsentligt forskellige implementeringer og fortolkninger af databeskyttelsesdirektivets anvendelse på tv-overvågning i forskellige lande. Der findes heller ikke på EU- og statsretligt grundlag fortolkningsdata, der med høj grad af sikkerhed klarlægger om tv-overvågning via analog kamerateknik uden optagelser, er omfattet af beskyttelsen.

Det er efter min opfattelse nærliggende at antage en vid beskyttelse efter direktivet, også i betragtning af de foreliggende tekniske muligheder for at omdanne analoge signaler til digitale data. Derfor er mit synspunkt, indtil det modsatte måtte være fastslået på EU-retligt grundlag, at enhver form for tv-overvågning med eller uden optagelser, som udgangspunkt er omfattet af beskyttelsen i direktivet.

Når hertil kommer, at persondataloven afgrænses ved behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, er det min opfattelse, at også tv-overvågning af personer som foregår fra analoge kameraer uden optagelser, er omfattet af lovens beskyttelse.

Offentlige myndigheder har således efter ovennævnte argumentation pligt til at overholde persondatalovens bestemmelser, når der foretages tv-overvågning på offentlige institutioner. Dette gælder også selvom der anvendes analoge tv-kameraer.

Endvidere er konsekvensen af synspunktet, at private virksomheder der foretager tv-overvågning via analog kamerateknik, uden at der samtidig foregår lagring i form af optagelser på videobånd, skal opfylde persondatalovens bestemmelser. Endelig kan private virksomheder m.v. ikke undslippe oplysningsforpligtelserne i PDL kapitel 8 og 9 i forbindelse med tv-overvågning via analogteknik, hvor optagelserne gemmes på videobånd. Dette havde ellers været tilfældet jf. PDL § 1, stk.2.

34 Lov nr. 31 af 14. april 2000 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

35 Se herved personopplysningslovens § 37.

36 Optagelse af særlige bestemmelser om tv-overvågning er ikke nødvendigvis udtryk for et synspunkt om at direktivet også finder anvendelse på analog tv-overvågning uden optagelser. Af den norske udvalgsbetænkning NOU 1997:19 fremgår således, at udvalget lægger til grund, at elektronisk overvågning via billeder og lyd, der ikke lagres, men som vises på en monitor ikke er omfattet af direktivet. Det samme gælder overførsel af oplysninger om personers udseende eller stemme til en analog lyd- eller videooptager.

3.3. Persondatalovens beskyttelse af tv-overvågede personer

3.3.1. Indledning

Spørgsmålet er herefter, hvilken beskyttelse persondataloven giver tv-overvågede personer.

For lovligt at kunne behandle personoplysninger, in casu foretage tv-overvågning af personer, skal en række overordnede krav være opfyldt.

Kravene i PDL kapitel 4 der omfatter både generelle og konkrete betingelser for at en behandling lovligt kan finde sted, skal således være opfyldte. Herudover har den person, der er genstand for behandlingen af oplysninger, en række andre rettigheder. Disse vil i relation til bestemmelser, som har særlig betydning i forbindelse med tv-overvågning, blive beskrevet nærmere nedenfor.

Tidspunktet for hvornår den pågældende "behandlingshjemmel" skal foreligge, afgøres af tidspunktet for, hvornår den pågældende behandling finder sted.

Vedrørende tv-overvågning er det derfor af principiel interesse, hvornår en behandling påbegyndes. Er det ved selve optagelserne, ved transmissionen eller ved lagringen af de pågældende billeder.

Diskussionen heraf er delvist sammenfaldende med spørgsmålet om lovens anvendelse på analog tv-overvågning uden lagring i form af optagelser, som gennemgået ovenfor.

Der er efter min opfattelse ingen tvivl om, at også indsamling³⁷ af data udgør en behandling i persondatalovens forstand. Det er derfor nærliggende at antage, at den bearbejdning, som foregår i videokameraet, der omsætter det indfaldende lys direkte til elektriske signaler og dermed i princippet danner en række enkeltbilleder, der vises i en hurtigt skiftende sekvens,³⁸ udgør indsamlinger af persondata. Dermed er der tale om behandlinger i persondatalovens forstand, uanset om der foregår lagring af de pågældende billeder.

Den transmission af elektroniske data der foregår, når oplysningerne via kabler eller bølger formidles til den pågældende monitor, og den omdannelse af de analoge signaler der sker, når der anvendes digital teknik, udgør i sig selv behandlinger, der skal opfylde persondatalovens regler.

I den ovenfor nævnte afgørelse af 3. juni 2002 vedrørende tv-overvågning i Dansk Supermarked udtaler Datatilsynet, at digital tv-overvågning selv uden optagelse udgør en behandling i persondatalovens forstand. Endvidere foretager Datatilsynet i relation til PDL § 6, stk.1, nr.7, en selvstændig vurdering af såvel den behandling, som er forbundet med selve tv-overvågningen, som den efterfølgende optagelse og opbevaring heraf. Dette understøtter ligeledes, at selve indsamlingen af de pågældende billeder udgør behandlinger i persondatalovens forstand.

Det er derfor interessant at bemærke, at reguleringsstrukturen mellem persondataloven og tv-overvågningsloven i retslitteraturen beskrives således, at spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske indsamling, normeres i tv-overvågningsloven, mens alle øvrige former for persondatabehandling omfattes af persondataloven.³⁹

³⁷ Jf. Betænkning nr. 1345 1997, s.432 f. Se nærmere om indsamlingsbegrebet Peter Blume, U 2002 B s. 456ff.

³⁸ Jf. Flemming Rathshah, Video tekniske grundbegreber, 1998, s.14.

³⁹ Jf. Peter Blume, Juristen 2001, s. 148., hvori anføres, at spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske indsamling, normeres i overvågningsloven, mens alle øvrige former for persondatabehandling omfattes af personoplysningsloven. Synspunktet er muligvis modificeret

Denne sondring synes at indeholde en negativ afgrænsning af persondatalovens anvendelsesområde vedrørende selve indsamlingsfasen, der ikke forekommer overensstemmende med praksis fra Datatilsynet eller med lovens forarbejder. Persondatalovens beskyttelse må finde anvendelse også i forbindelse med selve indsamlingen af personbilleder i forbindelse med tv-optagelser, hvad enten disse efterfølgende (i praksis i samme sekund) lagres elektronisk/digitalt på et bånd, transmitteres til en monitor eller blot indgår i kameraets egen monitor.

3.3.2. De enkelte behandlingsregler

Såfremt betingelserne for, at loven finder anvendelse, er til stede, skal den dataansvarlige⁴⁰ overholde en række regler og principper, der fremgår af PDL afsnit II-V (§§ 5-54).⁴¹

I det følgende vil jeg kommentere de vigtigste af disse regler i relation til tv-overvågning af personer.

Bestemmelserne i PDL §§ 5-27 indeholder behandlingsregler, der fastsætter retlige krav for enhver lovlig behandling efter persondataloven. Af kapitel 4 (§§ 5-14) fremgår de mest grundlæggende regler for, hvornår behandlinger af personoplysninger er lovlige.

Ifølge PDL § 5, stk. 2, 1. pkt., skal indsamling af oplysninger ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål.

Indsamling af oplysninger via tv-overvågning, som foretages med henblik på bl.a. at forebygge og opklare røverier, misbrug af dankort og andre uregelmæssigheder i dagligvarebutikker, anses for at have et udtrykkeligt angivet og sagligt formål. Dette gælder både i relation til overvågningen af kunder, ansatte og andre.⁴²

Endvidere er det fastslået i praksis fra Datatilsynet, at indsamling og videregivelse af personoplysninger via et kamera med henblik på markedsføring på internettet kan leve op til kravet om et sagligt formål.⁴³

Også indsamling af oplysninger via tv-overvågning for at studere trafikken og for at indhente informationer om kødannelser og uheld kan ifølge praksis leve op til kravet om et udtrykkeligt angivet og sagligt formål.⁴⁴

Det er ikke nødvendigt i relation til § 5, stk.2, at formålet er defineret skriftligt, men den dataansvarlige skal have gjort sig en tilstrækkelig af-

ved Peter Blume, U 2002 B 112 ff.: ”Ved videoovervågning vil der som udgangspunkt altid ske en indsamling, idet denne dog kan have en så flygtig karakter, at den ud fra en atypicitetsbetragtning vil falde uden for personoplysningslovens indsamlingsbegreb. Dette vil kunne være tilfældet, når der ikke samtidig sker optagelse, der indebærer en registrering. I sidstnævnte situation, der forekommer mange steder, f.eks. i butiksområder og på arbejdspladser, foreligger der utvivlsomt en behandling af personoplysninger, idet herved forudsættes, at de filmede personer er identificerede.” Se endvidere Peter Blume, U 2002 B s. 456ff.

⁴⁰ Den dataansvarlige defineres ifølge PDL § 3, stk.1, nr. 4, som den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighed, institution eller ethvert andet organ, der alene eller sammen med andre afgør, til hvilket formål og med hvilke hjælpemidler, der må foretages behandling af oplysninger.

⁴¹ PDL finder ifølge § 2, stk.3, ikke anvendelse i forbindelse med behandlinger, som en fysisk person foretager med henblik på udøvelse af aktiviteter af rent privat karakter.

⁴² Jf. Datatilsynets afgørelse 3. juni 2002 (J.nr.2001-211-0027) vedrørende tv-overvågning i Dansk Supermarked.

⁴³ Jf. Datatilsynets afgørelse 3. juni 2002 (J.nr.2002-631-0086) vedrørende videotransmission på internettet.

⁴⁴ Jf. Datatilsynets afgørelse af 21. december 2001 (J.nr.2001-321-0132) vedrørende digital tv-overvågning af statsvejene.

græsning af formålet klar. Saglighedsvurderingen skal foretages konkret i forhold til den virksomhed, der udøves.⁴⁵

Udover kravene om saglighed og udtrykkeligt angivet formål i PDL § 5, stk. 2, 1. pkt., må en senere behandling af de pågældende oplysninger ikke være uforenelig med disse formål. Det vil formentlig være i strid med bestemmelsen, hvis optagelser af kunder, som er foretaget med henblik på at forebygge og opklare røverier, senere anvendes i kommercielt øjemed, f.eks. med henblik på at analysere mulige markedsføringstiltag overfor bestemte kundegrupper.

I medfør af PDL § 5, stk. 5, må indsamlede oplysninger ikke opbevares på en måde, at der gives mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum, end det er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

I forbindelse med tv-overvågning i dagligvarebutikker med det formål at forebygge og opklare røverier, misbrug af dankort og andre uregelmæssigheder fortolkes bestemmelsen sådan,⁴⁶ at der løbende skal ske sletning af optagelserne, der kun bør opbevares i en kortere periode, som ikke bør overstige 30 dage. Denne standard er også gældende i forbindelse med tv-overvågning med andre formål.

Udover at betingelserne for behandling af oplysninger i § 5 altid skal være til stede, forudsætter en lovlig behandling tillige, at kravene i enten §§ 6, 7 eller 8, afhængig af, hvilken type oplysning der er tale om, er opfyldte.

PDL § 6 vedrører ordinære almindelige oplysninger, hvorimod § 7 vedrører bestemte særligt følsomme oplysninger.⁴⁷ PDL § 8 regulerer såkaldte ”semifølsomme” oplysninger af privat og fortrolig karakter.

Det er i praksis fastslået, at optagelser af personer i forbindelse med tv-overvågning som udgangspunkt skal vurderes efter reglerne i PDL § 6. Derimod finder reglerne i § 8 anvendelse, hvis optagelserne afslører kriminelle aktiviteter.⁴⁸

Det vil i praksis ofte være bestemmelsen i PDL § 6, stk. 1, nr.7, der opfylder de retlige krav i § 6, stk.1, for lovlig behandling af de personoplysninger, der er forbundet med selve tv-overvågningen, optagelserne og opbevaringen heraf. Bestemmelsen fastslår, at registrering, videregivelse og anden behandling af personoplysninger må ske, hvis behandlingen er nødvendig for, at den dataansvarlige eller den tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en berettiget interesse, og hensynet til den registrerede ikke overstiger denne interesse.

Anvendelse af PDL § 6, stk.1, nr. 7, forudsætter således en interesseafvejning mellem den dataansvarliges berettigede interesse i at behandle oplysningerne og hensynet til den registrerede.

Såfremt hensynet til den registrerede overstiger den berettigede interesse i at foretage tv-optagelserne eller tv-overvågningen m.v. og såfremt betingelserne for anvendelse af § 6, stk. 1, nr.2-6, ikke er til stede, har den dataansvarlige, jf. PDL § 6, stk.1, nr.1, mulighed for at indhente den regi-

⁴⁵ Jf. Henrik Waaben m.fl., s. 130 f.

⁴⁶ Jf. Datatilsynets afgørelse 3. juni 2002 (J.nr.2001-211-0027) vedrørende tv-overvågning i Dansk Supermarked.

⁴⁷ PDL § 7, stk.1, oplister udtømmende følgende oplysninger som følsomme: Oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold.

⁴⁸ Jf. Datatilsynets afgørelse af 3. juni 2002 (J.nr.2001-211-0027) vedrørende tv-overvågning i Dansk Supermarked.

streredes udtrykkelige samtykke til behandlingen. Et sådant samtykke skal opfylde helt specifikke krav som er defineret i PDL § 3, nr. 8. Heraf fremgår, at et samtykke er enhver frivillig, specifik og informeret viljestilkendegivelse, hvorved den registrerede indvilger i, at oplysninger, der vedrører den pågældende selv, gøres til genstand for behandling. Et samtykke skal ikke nødvendigvis være skriftligt⁴⁹ men kan ikke indhentes stiltiende eller indirekte.

Udover beskyttelsen i §§ 5-8 har den registrerede en række rettigheder i relation til de indsamlede informationer.

Ifølge PDL §§ 28 og 29 har den dataansvarlige en række oplysningsforpligtelser.

Ifølge PDL § 28 skal den dataansvarlige i forbindelse med indsamling af oplysninger hos den registrerede give denne meddelelse om den dataansvarliges og dennes repræsentants identitet, om formålene med den pågældende behandling, hvortil oplysningerne er bestemt samt alle yderligere oplysninger, der er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser. Oplysningerne skal meddeles af egen drift og samtidig⁵⁰ med indsamlingen.

Formålet med bestemmelsen er at sikre, at den registreredes beslutning om at afgive oplysninger om sig selv træffes på et pålideligt, faktisk grundlag med hensyn til en række forhold.⁵¹

Bestemmelsen medfører således en pligt til ved tv-overvågning af personer allerede ved indsamlingen af billederne at gøre den overvågede opmærksom på ovennævnte forhold, såfremt den registrerede ikke i forvejen er bekendt med disse oplysninger.

PDL § 29 regulerer den situation, at oplysningerne ikke indsamles hos den registrerede selv. Det påhviler i den forbindelse den dataansvarlige at drage omsorg for, at der gives oplysninger til den registrerede svarende til oplysningsforpligtelserne i § 28. Med indsamling hos den registrerede menes, at de pågældende data indsamles direkte hos den registrerede og således ikke hentes fra registre eller på anden måde hos andre dataansvarlige.⁵²

Det er vanskeligt i forbindelse med tv-overvågning uden nærmere beskrivelser herom i persondatalovens forarbejder m.v. at klarlægge, om billederne er indsamlet hos den registrerede og derfor også om den dataansvarlige er forpligtet til at give meddelelse til den registrerede efter PDL §§ 28 eller 29. Ud fra en sproglig og teknisk fortolkning af ordsammensætningen ”*hos den registrerede*” i forbindelse med tv-overvågning, synes det mest logisk at antage, at det er bestemmelserne i § 28, der som udgangspunkt må finde anvendelse ved tv-overvågning af personer. Billedoptagelserne hentes ikke fra et register i selve indsamlingsøjeblikket, ligesom indsamlingen af billederne kun vanskeligt kan forstås således, at indsamlingen ikke sker hos den registrerede.

Forestiller man sig en handlende i et supermarked, der overvåges af et tv-kamera, må situationen mest naturligt ligestilles med, at billedoptagelserne indsamles hos den handlende og ikke således, at der indsamles oplysninger om den pågældende hos en tredjemand.

⁴⁹ Det er dog den dataansvarlige, der har bevisbyrden for at et lovligt samtykke er indhentet, hvorfor et samtykke i praksis bør være skriftligt.

⁵⁰ Jf. Henrik Waaben m.fl., s. 298.

⁵¹ Jf. betænkning nr. 1345 1997, s.475.

⁵² Jf. Peter Blume, Personoplysningsloven, 1. udgave 2000, s.121. Se endvidere Peter Blume, U 2002 B s. 456ff.

Sondringen mellem PDL §§ 28 og 29, der følger sondringen i direktivets artikler 10 og 11, kan i forbindelse med ovennævnte eksempel forklares på den måde, at reglerne i PDL § 28 finder anvendelse indtil der sker videregivelse af billederne til en tredjemand i persondatalovens forstand.⁵³ Den pågældende tredjemand betragtes dernæst som ny dataansvarlig med pligter efter PDL § 29.⁵⁴

Datatilsynets praksis omkring anvendelsen af §§ 28-29 sonderer ikke klart mellem anvendelsen af de to bestemmelser på tv-overvågning. I flere afgørelser henvises til, at begge bestemmelser finder anvendelse. Der fastsættes ikke nærmere præmisser for anvendelse af § 28, og det anføres ikke præcist på hvilket grundlag PDL § 29 finder anvendelse. I Datatilsynets afgørelse af 3. juni 2002 vedrørende tv-overvågning i Dansk Supermarked bemærkes først, at PDL §§ 28-29 finder anvendelse i forbindelse med digital tv-overvågning. Afgørelsen subsumerer alene Dansk Supermarkets oplysningsforpligtelser efter PDL § 29 med den begrundelse, at oplysningerne ikke indsamles hos den registrerede. Dette er interessant, da der ikke ud fra det oplyste faktum synes at have fundet en videregivelse til tredjemand i persondatalovens forstand sted.⁵⁵

Om den pågældende situation subsumeres efter PDL §§ 28 eller 29 har ikke umiddelbart den store praktiske betydning, da oplysningsforpligtelserne efter bestemmelserne er ensartede. Bestemmelserne må endvidere fortolkes direktivkonformt. Derved må det antages, at den registrerede ikke har krav på at modtage de samme oplysninger hver gang de indsamlede oplysninger videregives til tredjemand. Dette forudsætter dog, at videregivelsen ikke rækker ud over de kategorier af modtagere, som der i forbindelse med den oprindelige indsamling af oplysningerne blev givet den registrerede meddelelse om.⁵⁶

Til forskel for PDL § 28 indeholder § 29, stk.3, imidlertid en undtagelsesbestemmelse, hvor en fravigelse af oplysningsforpligtelsen kan begrundes i, at underretningen af den registrerede viser sig umulig eller uforholdsmæssigt vanskelig.⁵⁷ På den måde kan subsumering efter enten PDL § 28 eller § 29 være af betydning for en registreret persons retlige beskyttelse. Dette var tilfældet netop vedrørende ovennævnte afgørelse, hvor Datatilsynet ud fra proportionalitetsprincippet i PDL § 29 bestemte, at underretning af kunder og lignende personer udover den skiltning som kræves efter tv-overvågningsloven, kunne siges at være uforholdsmæssigt vanskelig. Begrundelsen herfor baseres på, at det vil være praktisk umuligt eller yderst ressourcekrævende at give hver enkelt kunde en standardmeddelelse indeholdende de påkrævede oplysninger efter § 29, stk.1.

En anden sag er, at den butikskunde, der via skiltning er klar over, at tv-overvågning finder sted, som altovervejende hovedregel må antages at være bekendt med den dataansvarliges identitet samt formålene med den behandling (tv-overvågningen af personen), hvortil oplysningerne er be-

⁵³ Jf. PDL § 3, stk.1, nr. 6.

⁵⁴ Jf. Henrik Waaben m.fl., s. 106 f og betænkning nr. 1345 1997, s. 294 ff.

⁵⁵ Transmitteres billederne til et vagtservicebureau eller lignende, må det pågældende vagtfirma, betragtes som databehandler jf. PDL § 3, stk. 1, nr. 5. Det er fortsat virksomheden der er dataansvarlig i den situation efter PDL § 28 jf. Henrik Waaben m.fl., s. 106.

⁵⁶ Jf. Betænkning nr. 1345 1997, s. 294 f.

⁵⁷ Jf. PDL § 29, stk.3. Herudover fastsætter PDL § 30 en række fælles undtagelsesbestemmelser vedrørende §§ 28 og 29 som knytter sig til en afvejning af hensynet til den registrerede i forhold til afgørende hensyn til private interesser og offentlige interesser.

stemt jf. PDL §§ 28, stk. 1, nr. 1-2, og 29, stk.1, nr. 1-2. Derved kan man argumentere for, at oplysningsforpligtelserne i PDL §§ 28, stk.1, og 29, stk.1, i en række situationer slet ikke finder anvendelse jf. PDL §§ 28, stk.2, og 29, stk.2.⁵⁸

Mistænkes en kunde konkret for at have begået tyveri og lignende på baggrund af billedoptagelserne, kan det diskuteres, om der ikke generelt må være en forpligtelse efter PDL §§ 28, stk.1, nr.3, eller 29, stk.1, nr.3, til at gøre den registrerede opmærksom på de pågældende kompromitterende optagelser samt, hvorledes den registrerede i situationen kan varetage sine interesser. Dette kunne f.eks. vedrøre oplysninger om regler for indsigt i og berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.

4. PERSONDATALOVEN OG TV-OVERVÅGNINGSLOVEN

Hverken betænkning nr. 1345/1997 om behandling af personoplysninger eller persondatalovens øvrige forarbejder indeholder specifikke fortolkningsdata vedrørende samspillet mellem persondataloven og tv-overvågningsloven.

Heller ikke forarbejderne til lovændringerne i tv-overvågningsloven i 1998 og 1999 indeholder nærmere redegørelser for forholdet imellem de to love.

Noget tyder derfor på, at lovgiverne i forbindelse med vedtagelsen af persondataloven bevidst eller ubevidst undlod at tage specifik stilling til, hvorledes samspillet imellem de to regelsæt nærmere skal fungere.

Betragtes selve indsamlingen af billeder ikke som en behandling i persondatalovens forstand, synes det berettiget at forstå reguleringsstrukturen på den måde, at tv-overvågningsloven ud fra en geografisk afgrænsning regulerer selve adgangen til at indsamle personbilleder, hvorimod persondataloven normerer alle øvrige former for persondatabehandling. Imidlertid kan der som redegjort ovenfor rejses tvivl om holdbarheden i fra persondatalovens behandlingsbegreb at afkoble selve indsamlingen af personbilleder, der også kan være optagelser/transmission til et okular eller til en monitor der overvåges, men hvor billederne ikke gemmes.

Ikke desto mindre synes Datatilsynet at fastholde denne forståelse af forholdet imellem de to love⁵⁹, samtidig med en indstilling om at digital tv-overvågning uden optagelser, er omfattet af behandlingsbegrebet og dermed af persondataloven.⁶⁰ Datatilsynet betragter i afgørelsen af 21. december 2001 vedrørende tv-overvågning af statsvejene selve indsamlingen af per-

⁵⁸ Jf. Henrik Waaben m.fl., s. 304.

⁵⁹ Forud for fremsættelse af lovforslaget til lov nr. 138 af 2. maj 2002 vedrørende tv-overvågning i forbindelse med pengeautomater, valutavekslingsautomater og penge-transporter afgav Datatilsynet ved skrivelse af 12. februar 2002 (J.nr.2002-111-0007) en udtalelse til Justitsministeriets lovafdeling vedrørende den planlagte lempelse af tv-overvågningsloven. Af udtalelsen fremgår, at det er Datatilsynets opfattelse, at lov om forbud mod tv-overvågning alene regulerer spørgsmålet om selve adgangen til at foretage filmisk overvågning, mens persondataloven gælder med hensyn til spørgsmålet om, på hvilke måder optagelserne af en (lovlige) tv-overvågning kan opbevares, anvendes m.v. Endvidere anføres i udtalelsen, at personoplysninger, som er tilvejebragt gennem tv-overvågning, i hvert fald når tv-overvågningen er forbundet med optagelse, skal behandles i overensstemmelse med reglerne i persondataloven, hvis oplysningerne behandles ved hjælp af elektronisk databehandling eller indgår i et manuelt register.

⁶⁰ Jf. Datatilsynets afgørelse af 21. december 2001 (J.nr.2001-321-0132) vedrørende digital tv-overvågning af statsvejene.

sonoplysninger med et digitalt kamera som en behandling i persondatalovens forstand.

Også andre myndigheder m.v. har i høringssvar i forbindelse med seneste lovændring til tv-overvågningsloven tilkendegivet en holdning til, at persondataloven finder anvendelse på visse aspekter af tv-overvågning. Der synes dog ikke at tegne sig en klar afgrænsning af samspillet imellem reglerne, herunder af hvorledes dobbeltreguleringen skal fungere i praksis. Den seneste lovændring af tv-overvågningsloven udgør heller ikke et tilfredsstillende svar på håndteringen af det indbyrdes forhold imellem de to love.⁶¹

På baggrund af den foretagne beskrivelse af de væsentligste regler i tv-overvågningsloven og persondataloven i relation til tv-overvågning, må det bemærkes, at ingen lovbestemmelser i de to love direkte kolliderer med hinanden, således at fortolkning efter grundsætningerne om *lex specialis* eller *lex posterior* af den grund nødvendigøres.

PDL § 2, stk.1, bestemmer, at regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning, som giver den registrerede en bedre retsstilling, går forud for reglerne i persondataloven. Dette må bl.a. medføre, at et forbud imod tv-overvågning efter tv-overvågningsloven er gældende, uanset om de materielle betingelser for lovlig tv-overvågning i persondataloven i øvrigt er til stede.⁶²

Medfører regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning en dårligere retsstilling, er der holdepunkter for, at det modsat må antages, at persondataloven skal finde anvendelse, med mindre den dårligere retsstilling har været tilsigtet og ikke strider imod direktiv 95/46/EF.⁶³

Der er ikke specifikke bemærkninger i persondatalovens forarbejder, som tager stilling til om en ringere beskyttelse i henhold til tv-overvågningsloven skal have forrang frem for en bedre beskyttelse i persondataloven. Derved er det vanskeligt at nå frem til den løsning, at en eventuelt ringere retsstilling efter tv-overvågningsloven har været tilsigtet. Det er mere nærliggende at antage, at reglerne i persondataloven skal anvendes, hvis beskyttelsen efter tv-overvågningsloven er dårligere.

PDL § 2, stk.1, og forarbejderne til bestemmelsen synes således at kunne bidrage til en del af forklaringen på hvorledes samspillet imellem persondataloven og tv-overvågningsloven kan fungere i praksis. Dette ændrer imidlertid ikke på, at der må siges at eksistere et dobbelt regelsystem, hvor hver enkelt situation forudsætter en stillingtagen til og fortolkning af flere komplicerede regelsæt. En situation kan f.eks. godt være tilladt efter tv-overvågningsloven, men ulovlig og strafbar efter persondataloven. Dette gør forståelsen af retsstillingen særdeles vanskelig både for de personer, der har forpligtelser og rettigheder i forbindelse med tv-overvågning.

Et andet uafklaret spørgsmål er hvorledes det retlige samspil imellem de to love skal foregå, når en fortolkning af bestemmelserne i tv-overvågningsloven og persondataloven fører til, at der på et område gælder en ensartet beskyttelse.

⁶¹ Jf. høringssvarene til lov nr. 138 af 2. maj 2002, bilag 1, retsudvalget.

⁶² Der kan stilles spørgsmålstegn ved om situationen kan opstå i praksis, da reglerne om god databehandlingsskik i PDL § 5, stk. 1, forudsætter, at enhver behandling er lovlig og rimelig. Man kan derfor argumentere for, at PDL § 5, stk.1, ikke vil være opfyldt, hvis den pågældende handling er ulovlig efter tv-overvågningsloven, uagtet at alle andre betingelser for lovlig behandling ifølge persondataloven måtte være til stede.

⁶³ Jf. Henrik Waaben m.fl., s. 68.

Antages det f.eks. at oplysningsforpligtelserne efter PDL §§ 28 og 29 kan opfyldes ved den samme skiltning, som foreskrives efter tv-overvågningslovens § 3 og 3a, opstår spørgsmålet, om persondatalovens regler om oplysningspligt finder anvendelse parallelt med skiltningsskrevet i tv-overvågningsloven, eller om situationen alene reguleres efter de særlige regler i tv-overvågningsloven.

I Datatilsynets afgørelse vedrørende tv-overvågning hos Dansk Supermarked udtales, at persondatalovens regler om oplysningspligt efter Datatilsynets opfattelse finder anvendelse parallelt med skiltningsskrevet i tv-overvågningsloven, når det gælder tv-overvågning af butikslokaler m.v., i det omfang tv-overvågningen er digital. Endvidere anføres, at oplysningsforpligtelserne ved tv-overvågning af kunder og lignende personer kan opfyldes ved den pligtige skiltning efter reglerne i tv-overvågningsloven. Derimod gælder der særlige oplysningsforpligtelser overfor de ansatte i butikkerne.

Af bemærkningerne til lov nr. 138 af 2. maj 2002 fremgår, at spørgsmålet om i hvilke tilfælde tv-overvågning på områder, som benyttes til almindelig færdsel må ske, og hvilken information der i disse tilfælde skal gives, efter Justitsministeriets opfattelse alene reguleres efter de særlige regler i tv-overvågningsloven. Endvidere anføres, at der ikke efter Justitsministeriets opfattelse skal gives individuel orientering, jf. reglerne herom i PDL §§ 29 og 30, til enhver som videooptages m.v., når der foretages lovlig tv-overvågning efter tv-overvågningsloven. Der henvises til at krav om oplysningspligt efter persondataloven i praksis vil være umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at opfylde. Derfor er der ikke pligt til at stille et sådant krav ifølge det EF-direktiv, som persondataloven bygger på jf. direktivets artikel 11 stk. 2.

5. KONKLUSION

De forskellige beskrivelser af det retlige forhold imellem de to love og det usikre retskildemæssige grundlag for vurderingen af grænserne for anvendelse af persondatalovens regler på tv-overvågning afslører væsentlige uløste problemer i den nuværende retsstilling. Reguleringen må beskrives som uklar. Forskellige forsøg på en overordnet beskrivelse af reguleringsstrukturen løser hverken de teoretiske eller praktiske implikationer, som den dobbelte regulering medfører.

Det må foreløbigt antages, at der gælder en dobbelt regulering, hvor udgangspunktet er, at de retlige krav ifølge begge love altid skal opfyldes.

Det forhold, at en situation er lovlig efter tv-overvågningsloven medfører således ikke, at reglerne i persondataloven ikke skal overholdes, og kan således medføre, at handlingen samlet set bliver ulovlig.⁶⁴ Såfremt en situation er ulovlig efter tv-overvågningsloven, fordi der f.eks. gælder et forbud imod den pågældende overvågning, må forbuddet slå igennem. Dette gælder uanset om betingelserne ifølge persondataloven for lovlig behandling af personoplysninger er til stede.

⁶⁴ Er en personovervågning med kamera uden optagelser f.eks. lovlig efter tv-overvågningsloven fordi der skiltes korrekt, men ulovlig efter persondatalovens § 5 fordi formålet med overvågningen i situationen er usagligt, må det antages, at overvågningen er ulovlig.

I det omfang regler i persondataloven giver den registrerede en bedre retsstilling end efter regler i tv-overvågningsloven, går persondatalovens regler på det pågældende område forud, og omvendt. I det omfang regler i begge love giver den samme retsbeskyttelse, fordi reglerne i begge love kan opfyldes ved samme handling, kan man sige, at reglerne finder parallelt anvendelse i overensstemmelse med udgangspunktet.

Såfremt tesen om, at persondataloven finder anvendelse på tv-overvågning ved såvel digital som analog kamerateknik uden optagelser, er holdbar, synes det legale område for tv-overvågningsloven indskrænket til et minimum.

Er tv-overvågningslovens berettigelse således i det væsentlige alene knyttet til fysiske personers rent private overvågning⁶⁵ af personer, der befinder sig på gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel, kan man stille sig selv det retspolitiske spørgsmål, om ikke man i Danmark, ligesom f.eks. i Norge og Island, skulle drage konsekvensen af databeskyttelsesdirektivet og ophæve tv-overvågningsloven. Dette kunne passende gøres efter et grundigt forarbejde, hvor det reguleringsbehov der måtte være tilbage inkorporeres direkte i persondataloven.⁶⁶

⁶⁵ Ifølge PDL § 2, stk. 3, gælder loven ikke for behandlinger, som en fysisk person foretager med henblik på udøvelse af aktiviteter af rent privat karakter.

⁶⁶ I et notat af 26. februar 2002 fra Det Danske Center for Menneskerettigheder udarbejdet af Birgitte Kofod Olsen (J.nr. 3522-1) foreslås opretholdelse af et dobbelt regelsæt, dog således, at der i tv-overvågningsloven indsættes henvisninger direkte til flere af persondatalovens bestemmelser.