

**Juridisk kandidat speciale**

**Persondata-ansvar**  
**- en retlig analyse.**

**Juridisk institut  
Aalborg universitet  
december 2018**

**Anne Marie Orry Amby**

# **Titelblad**

## Kandidatspeciale

**Dansk titel:** Persondata-ansvar, en retlig analyse.

**Engelsk titel:** Liability In Processing Personal Data,  
A Legal Analysis.

**Retsområde:** Persondataret

**Vejleder:** Charlotte Bagger Tranberg


**Forfatter:** Anne Marie Orry Amby

**Omfang:** *60 normalsider,  
143.941 anslag uden mellemrum*

**Uddannelse:** Cand.jur, Aalborg universitet

**Afleveringsdato:** 5. december 2018

**Afleveret af:**



Anne Marie Orry Amby  
Studie nr. 20136139

## Summary in English

### Liability In Processing Personal Data, A Legal Analysis.

This master thesis aims to examine which changes GDPR implies in civil and criminal liability for those processing personal data in Danish Law, with the use of Legal dogmatic method and comparative method.

Historically the controller was the person responsible. Responsibility is extended by imposing independent civil and criminal liability on the processor.

Analysis shows, that civil liability in fact is limited by the requirement of economical loss. The violations are typically of an ideal nature. The conditions in civil liability have not been changed, why the liability in practice is still limited to compensation for tort.

Criminal liability is regulated partly by Straffeloven (STRF), partly by the new Databeskyttelseslov (DBL).

With DBL, the liability is extended to include liability of public authorities in actual administration. As oppose to historical law, private persons and all public authorities are now judged according to the same basis. Lower levels of fines with a top limit is however provided for public authorities.

DBL also adds a responsibility for processing personal data with a risk-based approach. Finally, the limitation period is prolonged to 5 years, and the maximum penalty is extended to 6 months in jail.

In the dogma of criminal law, violation of the fundamental right to privacy and family-life is regarded as a matter of civil law. The purpose of the regulations is therefore primarily preventive in their signal value. Only the most severe violations are covered by STRF. In addition, jurisprudence demonstrates a relatively low level of punishment. This must be leveled according to new jurisprudence following DBL. Larger fines and longer imprisonments can therefore be expected.

There is no basis for setting a level for punishment following DBL. The Courts must level this, so that the punishment is effective, proportional and preventive according to GDPR. GDPR requires the member states to sanction by administrative fines, with a very high maximum penalty. This must be done in proportion to the practice of other EU member states.

# Indholdsfortegnelse

<b>1. Emne.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Persondataretligt ansvar som emne.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Problemformulering.....</b>	<b>6</b>
<b>1.3 Metode.....</b>	<b>7</b>
<b>1.4 Retskilder.....</b>	<b>8</b>
<b>1.5 Fokus og afgrænsning.....</b>	<b>8</b>
<b>1.6 Terminologi.....</b>	<b>9</b>
<b>1.7 Fremgangsmåde.....</b>	<b>9</b>
<b>2. Indledning.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Persondatarettens udviklingshistorie.....</b>	<b>12</b>
<b>4. Persondataretligt erstatningsansvar.....</b>	<b>14</b>
<b>4.1 Erstatningsansvaret i PDL.....</b>	<b>14</b>
4.1.1 Ansvarssubjekt i PDL.....	15
4.1.2 Den beskyttede interesse.....	16
4.1.3 Erstatningsansvaret i praksis under PDL.....	17
<b>4.2 Erstatningsansvaret i DBL.....</b>	<b>18</b>
4.2.1 GDPR art. 82.....	19
4.2.2 Skadesbegrebet.....	20
<b>4.3 Erstatningsansvaret, opsummering.....</b>	<b>22</b>
<b>5. Persondataretligt strafansvar.....</b>	<b>23</b>
<b>5.1 Straffeloven.....</b>	<b>23</b>
5.1.1 Straffelovens anvendelse.....	24
5.1.2 Freds- og æreskrænkelser i strafferetligt perspektiv.....	25
5.1.3 Statistisk strafansvar.....	28
5.1.4 Kritik af den strafferetlige beskyttelse af retten til privatliv.....	29
5.1.4 Persondata-ansvar efter straffeloven.....	30
<b>5.2 Strafansvaret i PDL.....</b>	<b>31</b>
5.2.1 Ansvar for behandling udført for private.....	31
5.2.2 Ansvar for behandling udført for offentlige myndigheder.....	34
5.2.3 Kritik af ansvaret for offentlige juridiske personer.....	36
5.2.4 Strafansvar i praksis under PDL.....	37
5.2.5 Strafansvar efter PDL.....	38
<b>5.3 Strafansvaret i DBL.....</b>	<b>38</b>
5.3.1 Administrative bøder i form af administrative bødeforelæg.....	39
5.3.2 Udvidet ansvar for offentlige juridiske personer.....	41
5.3.3 Virksomhed som ansvarssubjekt.....	42
5.3.4 Strafbare gerninger i GDPR art. 83 og strafferammer.....	43
5.3.5 Hensyn ved afgørelse og udmåling af straf.....	45
5.3.6 Andre sanktioner, GDPR art. 84.....	46
5.3.7 Samspillet imellem sanktionsforpligtelsen og DBL § 41.....	48
5.3.8 Strafansvar efter DBL.....	53
<b>5.4 Strafansvaret, opsummering.....</b>	<b>54</b>
<b>6. Konklusion.....</b>	<b>55</b>
<b>7. Perspektivering - bødeniveau i dansk ret?.....</b>	<b>56</b>
<b>8. Litteraturliste.....</b>	<b>57</b>
<b>9. Anslagsdokumentation.....</b>	<b>60</b>

**Forkortelser:**

DA:	Dataansvarlig
DB:	Databehandler
DBL:	Databeskyttelsesloven.
Direktiv(et):	EU-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995.
DT:	Datatilsynet, dansk uafhængigt sekretariat under Datarådet.
EAL:	Erstatningsansvarsloven.
EU:	Den Europæiske Union.
EMD:	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.
GDPR:	EU-Parlamentet og Rådets forordning(EU) 2016/679 af 27. april 2016.
JM:	Justitsministeriet.
MS:	Stat, medlem af EU.
PDL:	Persondataloven.
ST-LR:	Straffelovrådet, nedsat ved Justitsministeriet.
STRF:	Straffeloven.
TEUF:	Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

# 1. Emne.

## 1.1 Persondataretligt ansvar som emne.

Tidligere blev beskyttelse af personoplysninger i Danmark reguleret af Persondataloven<sup>1</sup>(PDL). Loven var gennemførelsen af det EU retlige databeskyttelsesdirektiv<sup>2</sup>(Direktivet). Fra d. 25. Maj 2018 skulle Databeskyttelsesloven<sup>3</sup> (DBL) anvendes.<sup>4</sup> DBL supplerer og gennemfører den EU-retlige Databeskyttelsesforordning<sup>5</sup> (GDPR).

Nogle vedtagelser i GDPR har påkaldt sig mere opmærksomhed end andre. Særligt har sanktionsbestemmelserne været et emne. Årsagen er, at GDPR påbyder en MS at sanktionere med administrative bøder på op til 20.000.0000 EUR eller op til 4% af en virksomheds omsætning, når dette er højere.

Det offentlige rum har således været præget af megen omtale af GDPR i foråret 2018. Værdien for nyhedsmedier har især været baseret på skræmmebilleder med overskrifter som *"Hårdt presset regering skifter kurs og varsler millionbøder for offentligt datasjusk"*<sup>6</sup> samt *"Undgå millionstore bøder - forstå ny lov på tre minutter"*<sup>7</sup>. Alle virksomheder har i en eller anden grad haft fokus på, hvad GDPR betyder for dem. Privatpersoner har modtaget henvendelser fra virksomheder, som anmoder om fornyet samtykke til at behandle oplysninger. Der synes således et ensidigt fokus på sanktioner i form af bøder.

Denne fremstilling er således rettet imod det samlede persondataretlige ansvar, med fokus på ændringer i dansk ret, som følger af DBL og GDPR.

## 1.2 Problemformulering.

En MS er forpligtet til at implementere den EU-retlige lovgivning og samtidig sikre en effektiv håndhævelse. Det anføres i GDPR.s præambel nr. 9, at forskelle i beskyttelsesniveauet for persondata i forskellige MS.er, er forårsaget af forskelle i gennemførelse og anvendelse af direktiv 95/46/EF. Det fremgår endvidere af præambel nr. 13 at *"for at sikre et ensartet beskyttelsesniveau for fysiske personer i hele Unionen"* kan en forordning bevirke *"retssikkerhed og gennemsigtighed for erhvervsdrivende..."* samt *"at give fysiske personer i alle medlemsstaterne det samme niveau af rettigheder, som kan håndhæves, og forpligtelser og ansvar..."* og endvidere *"tilsvarende sanktioner i alle medlemsstater"*. Det er således et klart formål, at Forordningen skal bevirke en ensartet retstilstand i EU.

---

<sup>1</sup> Lov nr. 429 af 31/5/2000.

<sup>2</sup> EU Direktiv 95/46/EF.

<sup>3</sup> Lov nr. 502 af 23/05/2018.

<sup>4</sup> GDPR, art. 99(2).

<sup>5</sup> EU forordning nr. 2016/679 af 27. april 2016.

<sup>6</sup> Politiken.

<sup>7</sup> Landbrugsavisen.

Ifølge TEUF art. 288 er en forordning umiddelbart bindende for MS i alle sine enkeltheder. Det betyder at enhver MS er forpligtet til at sikre, at GDPR gennemføres og håndhæves. GDPR har på enkelte områder overladt MS'erne en vis manøvremargin til nationale bestemmelser. Disse områder har derfor karakter af et direktiv, som ifølge TEUF art. 288, 3. pkt. også er bindende for enhver MS, men MS kan selv bestemme med hvilke midler og i hvilken form området gennemføres.

Civilt erstatningsansvar fremgår af GDPR art. 82. GDPR art. 83 beskriver generelle betingelser for at pålægge administrative bøder samt udmåling af disse. Den nationale tilsynsmyndighed skal sikre, at bøder som pålægges, på effektiv vis har afskrækkende virkning og står i forhold til overtrædelsen. Art. 84 foreskriver på samme måde om andre sanktioner, som en MS er forpligtet til at vedtage, "navnlig" når de ikke er omfattet af art. 83.

Ovennævnte tre bestemmelsers betydning for dansk ret søges i denne fremstilling analyseret. Det er således formålet med denne fremstilling at påvise og fremhæve ændringer i det persondataretlige ansvar, i forhold til hvad der tidligere gjaldt. Problemformuleringen er hermed:

### **Hvilke særlige ændringer i persondataretligt erstatnings- og strafansvar følger af GDPR og DBL?**

Som støtte til at analysere ovennævnte ligger følgende underspørgsmål:

- Hvilke bestemmelser blev historisk anvendt til samme funktion?
- Hvordan blev bestemmelserne anvendt i praksis?
- Hvilke forpligtelser og manøvremargin gives af GDPR?
- Hvad siger DBL om ansvar?

### **1.3 Metode.**

Formålet er at udlede og fremhæve særlige ændringer for persondataretlige ansvarssubjekter, som følger af GDPR og DBL. Besvarelsen kræver dels en analyse af historiske retsregler og praksis, dels en analyse af retsreglerne i DBL, for med komparativ metode at udlede ændringer. Der findes endnu ingen praksis efter DBL, men emnefeltet angår netop at påvise og fremhæve ændringer, og dermed *de lege ferenda*.

Persondataretten er, som andre retsområder, en social konstruktion. Den retsdogmatiske metode er valgt som videnskabelig tilgang, fordi den i sit videnskabsgrundlag omfatter de retlige værdier, de grundlæggende principper samt de anerkendte retsgrundsætninger som gælder indenfor et retligt dogme. Retsdogmatisk metode omfatter endvidere juridisk metode. Med juridisk metode vurderes en regels anvendelse og dens udstrækning i praksis. Komparativ metode anvendes til at fremhæve ligheder og forskelle.

Til støtte for metoden indgår retskilder i form af love og forarbejder samt litteratur af anerkendte forfattere.

#### 1.4 Retskilder.

Såvel nationale love som EU-retlig lovgivning betragtes som væsentlige retskilder. Forarbejder og domstolspraksis betragtes og behandles som retskilder. Retskildernes fortolkning er i udgangspunktet objektiv. Persondataretten beskytter grundlæggende rettigheder, hvorfor retskilderne også underlægges en omfattende subjektiv fortolkning. Dette for at sikre, at lovens tekst fortolkes i overensstemmelse med lovgivers hensigt. Forarbejder vil derfor indgå med betydelig vægt. Retslitteratur anvendes, dels for at påvise modstridende opfattelser af en juridiske forståelse af et emne, dels for at understøtte en juridisk forståelses intersubjektivitet eller almene forståelse.

EU-rettens fortolkning sker i overensstemmelse med fællesskabsrettens forrang for national ret. Retskilder, som ikke har karakter af lov, vil blive behandlet i overensstemmelse med de forbehold, som kildens karakter naturligt vil medføre.

Empirisk materiale er udvalgt til at gendrive eller perspektivere en allerede fastslået pointe. Empirisk materiale for historisk retspraksis er udvalgt fra anerkendte juridiske forfatteres værker.

#### 1.5 Fokus og afgrænsning.

Emnefeltet, der er angivet som *særlige ændringer i persondataretligt erstatnings- og strafansvar, som følger af GDPR og DBL*, skal betragtes i forhold til de forpligtelser Danmark som en følge af GDPR er pålagt, og den måde hvorpå forpligtelsen gennemføres i dansk ret. Emnet er begrænset til at behandle Danmarks forpligtelser efter GDPR art. 82, 83 og 84. Det persondataretlige erstatnings- og strafansvar begrænses dermed til at omfatte ansvar i dansk ret, som er direkte eller indirekte afledt heraf. Når andre bestemmelser fra GDPR inddrages, er dette udelukkende for at opnå en samlet forståelse.

Bestemmelser fra andre retsområder inddrages, når det vurderes, at de bidrager til at opfylde ovennævnte forpligtelse. Det kan ikke udelukkes, at der ud over denne fremstillings indhold, findes yderligere bestemmelser i dansk ret, som bidrager til at opfylde Danmarks sanktionsforpligtelse ifølge GDPR. Sammendrag og konklusioner skal derfor læses og vurderes med dette forbehold.

Direktivet og DBL er historisk retsgrundlag. Af konative årsager vil dette retsgrundlag blive refereret i både nutid og datid. Alle henvisninger og omtale er uanset sprogformen, en henvisning til historisk retsgrundlag.



## 1.6 Terminologi.

Følgende begreber i nærværende fremstilling, anvendes udelukkende med den angivne denotation uden andre konnotationer.

Administrativ bøde: Sanktion som i GDPR art. 83, EU-retligt begreb.

Andre sanktioner: Nationale bestemmelser, som anvendes som sanktion ved overtrædelser, som ikke er omfattet af GDPR, art. 83, men som betragtes som bidrag til at opfylde Danmarks forpligtelse, jf. GDPR, art. 84.

Bødeforelæg: Administrativ strafferetlig sanktion i dansk ret.

Erstatning: Økonomisk genopretning efter den almindelige erstatningsretlige regel.

Godtgørelse: Lovhjemlet erstatning for ikke økonomiske tab samt tab som ikke kræves opgjort økonomisk.

## 1.7 Fremgangsmåde.

Der indledes med en omtale af forskellighederne i de erstatnings- og strafferetlige dogmer. Herefter redegøres kort for persondatarettens udvikling. Formålet er at forstå den væsentlige årsag til at ændre reguleringen fra direktivform til forordning.

Kap. 4 behandler erstatningsansvaret. Der indledes med at redegøre for retsgrundlag og praksis under PDL. Herefter analyseres GDPR art. 82 og dens anvendelse i dansk ret. Efterfølgende vil en komparativ analyse udrede særlige ændringer i erstatningsansvaret som følger af GDPR.

I kapitel 5 behandles strafansvaret for persondataretlige overtrædelser. Der indledes i kap. 5.1 med den grundlæggende ret til privatliv i det strafferetlige dogme. Der redegøres for strafansvaret i praksis, og afsluttes med en kritisk perspektivering til rettigheden, som fortolket af EMD. Formålet med denne fremgangsmåde er, at kunne vurdere en eventuel indflydelse fra GDPR på den strafferetlige praksis.

Herefter behandles i kap. 5.2 det historiske strafansvar under PDL. Historisk ret bidrager til at fremhæve ændringer, og til at fortolke betydningen heraf. Siden behandles i 5.3 strafansvaret i DBL. Dette ansvar behandles med opmærksomheden på, om bestemmelserne er en følge af en EU-retlig forpligtelse på MS, eller om bestemmelsen hører under den manøvremargin som MS selv kan udfylde. Forskellen er af betydning for, om støtte til fortolkning skal søges i GDPR eller i national ret. De særlige ændringer af strafansvaret udredes i kap. 5.4.

Kap. 6 giver en samlende konklusion på særlige ændringer i persondataretligt ansvar, som en følge af GDPR og DBL. Kapitel 7 er en perspektivering til det fremtidige bødeniveau i dansk ret.

## 2. Indledning.

Ændringer i retten skal betragtes ud fra en helhedsbetragtning af den samlede regulering, for at erkende dens sande betydning.

I Middelalderen var ansvarssystemet et *"bodssystem af kasuistiske regler"*. Uden subjektive ansvarsbetingelser bevirkede systemet at både straf og erstatning blev godtgjort ud fra fastsatte takster. Reception af Romer-retten bevirkede siden at subjektive ansvarsbetingelser blev optaget, og culpa-reglen afløste bods-systemet. Strafansvaret blev således frigjort fra erstatningsansvaret. Formålet med erstatning var økonomisk genopretning for skadelidte samt den præventive effekt af, at den som har udført en, fra et samfundsperspektiv, uønsket handling skulle betale bod. Alment ansføres folk til at handle som ønsket og specielt ansføres de til fremover, at udvise højere grad af agt.<sup>8</sup>

Knud Waaben anfører om teorier for straf, at de kan opdeles i absolutte og relative teorier. De absolutte teorier begrundes i moralske principper, hvorimod de relative teorier anvendes i sociale virkeligheder. Formålet med straf i sociale virkeligheder er samfundsnytte, og det er således nytteværdien for samfundet som sætter den yderste grænse hvor der kan straffes. Det anføres at bødestraffen på store lovgivningsområder *"kun kan ses som et middel til styring af samfundets forhold, ikke som en gengældelse for slette handlinger."*<sup>9</sup>

Ovennævnte betragtninger er udgangspunkt for analyse af reglerne. Som fælles formål har reglerne at sikre persondatarettens efterlevelse, mens en konkret regel kan have formål, som rækker ud over det persondataretlige dogme. Undersøgelsesfeltet, *særlige ændringer i persondatareligt erstatnings- og strafansvar*, bliver følgelig analyseret og vurderet i lyset af reglernes retsdogmatiske placering.

Det er således hensigten med dette speciale, at sætte det persondataretlige erstatnings- og strafansvar i et samlet perspektiv.

---

<sup>8</sup> Eyben og Isager, s. 43 ff.

<sup>9</sup> Waaben ved Langsted, s. 37 f.

### 3. Persondatarettens udviklingshistorie.

Fra 1. Januar 1979 var persondataretten i Danmark reguleret af to registerlove, som regulerede registre i henholdsvis offentlige myndigheder og private virksomheder. PDL afløste d. 31. maj 2000 de to love. Denne lov var hovedsageligt implementering i dansk ret af Direktivet fra EU om at beskytte fysiske personers personoplysninger. Justitsministeriet nedsatte *Registerudvalget* hvis opgave var at hjælpe lovgiver til at opnå den rette balance i persondataretten, mellem på den ene side hensynet til privatliv og personlig integritet, og på den anden side hensynet til effektivitet uden unødige byrder i den offentlige administration og det private erhvervsliv.<sup>10</sup>

PDL afløste de to registerlove, og i lovteknisk forstand regulerede PDL herefter både det private og det offentlige område. Loven fulgte Direktivets systematik af hensyn til dets gennemførelse og EU-retlige fortolkning i overensstemmelse med præjudicielle forelæggelser for EU-Domstolen. Kun bestemmelser med fællesskabsretlig baggrund skulle fortolkes EU-retligt i modsætning til rene nationale bestemmelser.<sup>11</sup> Den samlede praksis, med Direktivet som retsgrundlag, fra EU-Domstolen var pr. 1. Januar 2015 på 14 afgørelser på præjudicielt grundlag, hvor der på det tidspunkt stadig verserede 5 sager.<sup>12</sup>

I en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen i sagen *Österreichischer Rundfunk*<sup>13</sup>, blev det fastslået, at krænkelse i forbindelse med behandling af personoplysninger skal fortolkes i forhold til grundrettighederne, der ifølge praksis er almindelige retsgrundsætninger. Endvidere at nationale bestemmelser, som er i strid med EMRK art. 8, ikke kan opfylde Direktivets proportionalitetskrav eller blive omfattet af en, i Direktivet, undtagelse om behandlingsforbud. Domstolen udtalte endvidere, at direktivet har direkte virkning angående en borgers mulighed for at påberåbe sig direktivets beskyttelse, når en MS har vedtaget en national bestemmelse, som ikke opfylder direktivets proportionalitetskrav med formål at opfylde en samfundsinteresse. Enhver borger kunne derfor støtte ret på direktivets beskyttelse ved de nationale domstole.

I *Lindqvist-sagen*<sup>14</sup> anførte Domstolen under henvisning til Direktivets præambel, at Direktivet i princippet er en totalharmonisering. Det betød, at MS ikke kunne lovgive nationalt indenfor Direktivets område, og at råderummet til national lovgivning skal være i overensstemmelse med Direktivets formål om at sikre balance imellem fri udveksling af personoplysninger og privatlivets fred. I sagen udtalte Domstolen om Direktivets forhold til ytringsfriheden som grundlæggende ret-tighed, at det var de nationale retter, der ved anvendelsen af direktivets bestemmelser skulle sikre *ligevægt*. Privatlivets fred er således ytringsfriheden li-geværdig som grundrettighed.

---

<sup>10</sup> Waaben og Nielsen, s. 36.

<sup>11</sup> Waaben og Nielsen, s. 39 ff.

<sup>12</sup> Waaben og Nielsen, s. 31.

<sup>13</sup> C-465/00, C-138/01 og C-139/01, forenede sager.

<sup>14</sup> C-101/01

Direktivet var "*en art fællesskabsretlig grundlov for databeskyttelse*".<sup>15</sup>

Europa-Kommissionen fremlagde i 2012 meddelelse om ny databeskyttelses-pakke. Forordningen(GDPR) blev fremsat under henvisning til TEUF art. 16(2), hvor regler kan sættes, for at beskytte fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger. Fremsættelsen henviste også til TEUF art. 114(1), hvor foranstaltninger kan vedtages, for en indbyrdes tilnærmelse af "*det indre markeds oprettelse og funktion*". Forordningen udgangspunkt var det dagældende Direktiv, men intensive forhandlinger medførte også en række nyskabelser.<sup>16</sup>

Forordningens vedtagelse af 27. april 2016 bevirkede at MS senest d. 25. maj 2018 skulle give Kommissionen meddelelse om nationale supplerende bestemmelser. DBL, som trådte i kraft d. 25 maj 2018, supplerer GDPR på de områder, hvor MS er givet manøvrermargin hertil. I lovteknisk forstand rummer DBL mange henvisninger til GDPR, og af denne årsag er forordningen vedhæftet som bilag til loven.

Denne historiske gennemgang viser at det ikke er oplagt at gældende praksis ændres væsentligt. Forordningens hovedformål er at sikre et ensartet beskyttelsesniveau i EU af hensyn til det indre marked.

Emnefeltet, *særlige ændringer i persondataretligt erstatnings- og strafansvar*, skal derfor også betragtes ud fra de forpligtelser som forordningen pålægger MS for at opfylde dette formål.

---

<sup>15</sup> Waaben og Nielsen, s. 70 f.

<sup>16</sup> Waaben og Nielsen, s. 66 f.

## 4. Persondataretligt erstatningsansvar.

Erstatningsansvaret i dansk ret reguleres af den almindelige erstatningsretlige regel, på såvel lovbestemt som u-lovbestemt grundlag. Udgangspunktet ved en skade er, at skadelidte selv må bære sit tab. Erstatningsansvarets formål er at genoprette et økonomisk tab hos skadelidte, for herigennem at have en præventiv effekt, idet tabet overføres fra skadelidte til skadevolder. Denne tabsoverflytning kræver et grundlag.

Den grundlæggende betingelse for at ifalde et erstatningsansvar er derfor, at der skal foreligge et ansvarsgrundlag. Culpa ansvaret er det almindelige ansvarsgrundlag i dansk ret på u-lovbestemt grundlag. Skærpede ansvarsgrundlag som præsumptionsansvar, professionsansvar og objektivi ansvar findes på såvel lovbestemt som u-lovbestemt grundlag.<sup>17</sup>

Ansvaret er endvidere betinget af kausalitet, hvilket betyder at den skadegørende handling skal være årsag til tabet. Tabet skal endvidere kunne opgøres økonomisk. Endelig skal tabet være en adækvat følge af den skadegørende handling. I hvilket omfang en følge er adækvat af en handling afgøres af rettens praksis, og handler om hvorvidt "*...sammenhængen mellem den uagtsomme handling og den indtrådte skade er spinkel*".<sup>18</sup>

Erstatningsansvaret og praksis fra tiden under PDL analyseres indledningsvist. Herefter analyseres den nye bestemmelse i DBL. Det er herefter muligt at vurdere, om erstatningsansvaret i GDPR bevirker særlige ændringer i det persondataretlige erstatningsansvar.

### 4.1 Erstatningsansvaret i PDL.

PDL § 69 angiver at DA skal erstatte den skade som forvoldes ved behandling i strid med loven, med mindre det bevises, at skaden "*ikke kunne have været afværget ved den agtpågivenhed og omhu, der må kræves i forbindelse med behandling af oplysninger*". Denne bestemmelse skal fortolkes i overensstemmelse med, at PDL er implementeringen af direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995, som angivet i lovens officielle note 1.

Det fremgår af direktivets præambel nr. 55 at en skadelidt, som følge af ulovlig behandling, skal have ret til erstatning når DA har krænket den registreredes rettighed. DA kan fritages for ansvar ved at bevise, at være uden skyld. Dette angives eksempelvis i tilfældet hvor der kan henvises til fejl fra registreredes side eller force majeure. Direktivets art. 23 siger om ansvar:

---

<sup>17</sup> Eyben og Isager, s. 83 ff.

<sup>18</sup> Eyben og Isager, s. 283 ff.

*”1. Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at enhver, som har lidt skade som følge af en ulovlig behandling eller enhver anden handling, der er uforenelig med de nationale bestemmelser, der vedtages til gennemførelse af dette direktiv, har ret til erstatning for den forvoldte skade fra den registeransvarlige.*

*2. Den registeransvarlige kan helt eller delvis fritages for erstatningsansvar for skade, hvis han beviser, at han ikke er skyld i den begivenhed, der medførte skaden.”*

MS er således ved implementeringen i national ret forpligtet til at indføre præsumptionsansvar. Ansvar karakteriseres også som culpa ansvar med omvendt bevisbyrde. Skadelidte skal bevise sit tab samt kausalitet og adækvans. Det er derimod skadevolder som skal bevise, at den skadegørende handling *ikke* var culpøs. Den almindelige erstatningsretlige regels krav for at flytte tabet fra skadelidte til skadevolder, berøres ikke af, at bestemmelsen er implementeret lovgivning fra EU. Erstatningsreglens krav om at tabet skal kunne opgøres økonomisk, er også gældende for bestemmelsen. Det fremgår af Justitsministerens bemærkning under pkt. 7.6.2 til lovforslag som fremsat nr. 2006/1 LSF 162 af 28. februar 2007, uden at der senere er ændret angående samme:

*”Godtgørelse for krænkelse af lovens regler om beskyttelse af den registreredes personlige integritet, der ikke har medført et formuetab, falder uden for persondatalovens § 69. I stedet må et sådant krav i givet fald gøres gældende efter den almindelige regel om godtgørelse i erstatningsansvarslovens § 26. Det fremgår af denne bestemmelse, at den, der er ansvarlig for en retsstridig krænkelse af en andens frihed, fred, ære eller person, skal betale forurettede godtgørelse for tort.*

*Det følger af retspraksis, at uberettiget anvendelse af tv-overvågningsoptagelser efter en konkret vurdering kan udløse godtgørelse for tort, jf. herved en afgørelse fra Vestre Landsret optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2000, side 2334 ff.*

*Det er Justitsministeriets opfattelse, at dansk rets almindelige bestemmelse om godtgørelse for tort i erstatningsansvarslovens § 26 udgør et tilstrækkeligt værn for den, der anser sin personlige integritet krænkede ved en dataansvarligs tilsidesættelse af persondatalovens beskyttelseshensyn. Der foreslås derfor ikke indsat en særlig bestemmelse om godtgørelse for tort i persondataloven.”*

Denne retstilstand med krav om økonomisk skade for et pådraget erstatningsansvar er videreført fra Registerlovene, som var gældende før PDL blev vedtaget.<sup>19</sup> En skadelidt, som ikke kan opgøre sit tab økonomisk, er således henvist til at søge sig godtgjort for tort efter erstatningsansvarsloven (EAL) § 26.

#### **4.1.1 Ansvarsubjekt i PDL.**

Erstatningsbestemmelsen i PDL § 69 siger at DA er erstatningspligtig. PDL kap. 2 med legal-definitioner siger i nr. 4 om DA:

*”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.”*

Dette er identisk med tidligere ret på u-lovbestemt grundlag. Som DA betragtes den, der har dispositionsretten over oplysningerne og dermed det *”umiddelbare ansvar for behandlingen”*. Begrebet bevirker at flere kan være ansvarlige, eksem-

---

<sup>19</sup> Waaben og Nielsen, s. 655.

pelvis ved overordnede og underordnede instanser, men udgangspunktet er, at ansvaret placeres hos en enkelt DA.<sup>20</sup>

En *databehandler* er defineret i nr. 5 som:

*"Den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighed, institution eller ethvert andet organ, der behandler oplysninger på den dataansvarliges vegne."*

DB er således ikke omfattet af PDL § 69 bestemmelse om erstatning. Kendetegnende er, at DB ikke kan disponere over personoplysningerne til egne formål. Oplysningerne er *overdraget* til DB fra DA under forudsætning om kun at anvendes til formål som givet af DA. Hvis en overdragelse forudsætter, at oplysningerne ikke længere er til rådighed for den overdragende, men at modtageren opnår rådighed til egne formål, er ansvaret overgået til modtager. Dette er en *videregivelse* til 3. mand, som herefter er DA alene, da overdrager er frigjort for ansvar.<sup>21</sup> *"Sondringen mellem begreberne en DA og en DB kan i praksis være vanskelig..."*<sup>22</sup>.

Overdragelse til 3. mand, som frigør den oprindelige DA for ansvar, er naturligvis under den forudsætning, at overdragelsen er lovlige. Det kan bemærkes, at der i Sikkerhedsbekendtgørelsen<sup>23</sup> (SBK) er givet regler for den offentlige forvaltning ved elektronisk databehandling om, at der skal foreligge skriftlige aftaler når personoplysninger skal behandles af en DB. Aftalen skal angive at DB er omfattet af SBK og at DB, hvis etableret i anden MS, skal behandle aftalen efter dette lands sikkerhedsbestemmelser. Det fremgår af vejledningen<sup>24</sup> til SBK, at DA skal sikre sig, at de krævede sikkerhedsforanstaltninger efterleves og evt. stille krav om en årlig revisionsrapport fra uafhængig tredjemand. Kontrakten bevirker således, at den DA som hæfter overfor skadelidte for et pådraget ansvar, kan gøre DB ansvarlig i tilfælde af kontraktbrud.

Ansvarssubjektet for erstatningsforpligtelsen er således den DA som beslutter hvilke oplysninger der skal behandles og til hvilket formål de behandles. Hvis oplysningerne lovligt overdrages til tredjemand, med den forudsætning at tredjemand kan anvende oplysningerne til eget formål, og overdrager ikke længere har ret til at anvende oplysningerne, er tredjemand ny DA, og dermed nyt ansvarssubjekt.

#### 4.1.2 Den beskyttede interesse.

Den overordnede målsætning med EU er at forbedre levevilkårene for borgerne gennem fælles økonomiske og sociale fremskridt. Om det *indre marked* angives i Direktivets præambelbetragtning nr. 3:

*"det indre markeds oprettelse og funktion, som i henhold til traktatens artikel 7 A indebærer fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, forudsætter ikke blot, at personoplysninger kan cirkulere frit fra én medlemsstat til en anden, men også, at det enkelte menneskes grundlæggende rettigheder beskyttes;"*

<sup>20</sup> Waaben og Nielsen, s. 163.

<sup>21</sup> Waaben og Nielsen, s. 165.

<sup>22</sup> Waaben og Nielsen, s. 164.

<sup>23</sup> BEK nr. 528 af 15/06/2000, § 7.

<sup>24</sup> Vejledning til BEK nr. 528 af 15/06/2000, § 7.



I præambelbetragtning nr. 9 angives også, at med beskyttelse af navnlig *privatlivets fred* som grundlæggende rettighed, vil hindringer for fri udveksling fjernes. Persondatadirektivets præambelbetragtning nr. 11 udtaler at direktivet præciserer og udvider ”*principperne i Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med databehandling af personoplysninger*”.

Direktivets beskyttelsesværdige interesse er således privatlivets fred som grundlæggende rettighed. Beskyttelsesobjektet er det enkelte menneske. Schutzzweck i direktivets forskrifter er dermed, at fri udveksling af personoplysninger til gavn for det indre markeds funktion, skal ske under beskyttelse af den grundlæggende ret til privatlivets fred.

#### 4.1.3 Erstatningsansvaret i praksis under PDL.

Som anført under 4.1 forudsætter et erstatningsansvar, at alle betingelserne i den almindelige erstatningsretlige regel er opfyldt. Hvis tabet ikke kan opgøres økonomisk er skadelidte henvist til at søge godtgørelse for tort.

EAL § 26 hjemler godtgørelse for ikke-økonomisk skade ved tort. Godtgørelse for tort gives for den retsstridige handling, som krænker en andens ære, person, frihed eller fred. Det er således selve ”*ydmygelsen*” der godtgøres for.<sup>25</sup> En overtrædelse af regler i PDL, som ikke medfører en skade som kan opgøres som et formuetab, skal således medføre, at en person ydmyges som krævet ved tort, hvis skadelidte skal kompenseres.

Fra praksis kan nævnes **FED 2003 1759 V**, hvor en arbejdsgives læsning af en medarbejders private mail ikke berettigede til godtgørelse. Årsagen var, at indholdet ikke på nogen måde kompromitterede medarbejderen. I sagen **U 2005.1639 V** hvor arbejdsgiver tilfældigt havde læst en privat mail, kunne dette ikke berettige tort-godtgørelse, idet kravet om culpa ikke var opfyldt. Sagen **U 2004.273 Ø** giver, at omstændigheder kan bevirke, at udlevering af personlige oplysninger til 3. mand ikke er retsstridigt efter PDL og ej heller nødvendigvis indebærer en sådan grad af krænkelse, at det berettiger til tort.

Sagen **U 2000.2334 V** tilkender godtgørelse for tort, i et tilfælde hvor en videooptagelse er overdraget fra politiet til tv-station for at efterlyse to personer som blev omtalt som mistænkte for tyveri. De to blev anholdt og sigtet for tyveri, men sigtelsen blev senere opgivet. Overtrædelsen af PDL var her så krænkende, at det var at karakterisere som tort. Landsretten fastsatte godtgørelsen til 15.000 kr. til hver.

5.000 kr. blev givet i godtgørelse for tort til bortvist medarbejder i **U 2005.1131 Ø** for indholdet af arbejdsgivers opslag i personalerummet om hændelsen. Opslaget angav at bortvisningen var begrundet i tyveri fra kassen, men medarbejderen blev ikke senere kendt skyldig i forholdet. Medarbejderen var også blevet

---

<sup>25</sup> Eyben og Isager, s. 360.

videoovervåget, hvilket ikke udløste tort-godtgørelse. Årsagen var, at medarbejdere var oplyst om, at overvågning fandt sted.

Personlige helbredsoplysninger om en tidligere medarbejder, blev blandt andre steder offentliggjort på en hjemmeside af en fagforening i **U 2007.1967 V**. Denne overtrædelse af PDL § 5, stk. 2 samt §§ 6, 7 og 8 var så æreskrænkende, at tort-godtgørelse på 10.000 kr. blev tilkendt.

Sagen **U 2008.727 SH** angik tv-overvågning på en medarbejders private bopæl af arbejdsgiveren i en længere periode. Overvågningen var i strid med aftale imellem LO og DA, hvorfor arbejdsretten tidligere havde tilkendt bod på 50.000 kr. Indsamlingen af billederne var også i strid med god databehandlingssskik og gennemsigtighedsprincippet, jf. DBL § 5, stk. 1 og 2. Sø- og Handelsretten tilkendte derfor godtgørelse for tort på 25.000 kr.

I **U 2011.2343 H** kunne tabet ikke bevises, men godtgørelse for tort blev tilkendt. En kommune havde oplyst en anden kommune om mistanke om alkoholmisbrug hos skadelidte. Skadelidte havde søgt arbejde hos denne kommune, som var orienteret om mistanken. Da han ikke kunne bevise at han var blevet ansat, såfremt mistanken ikke var blevet videregivet, kunne han ikke bevise et økonomisk tab. Videregivelsen var i strid med PDL § 7, stk. 1 og krænkelsen blev vurderet som tort.

Ovennævnte praksis er udledt af anden litteratur.<sup>26</sup> Retspraksis har ingen afgørelser, hvor en overtrædelse af PDL har medført en økonomisk skade. Overtrædelserne har alene bevirket krænkelse, som ikke kan opgøres økonomisk. Praksis viser endvidere, at beskyttelsesinteressens krænkelse skal være tilstrækkeligt kvalificeret i form af integritetskrænkelse i objektiv forstand. Desuden skal handlingen skal være retsstridig og culpøs, for at der gives godtgørelse for tort.

Det civilretlige ansvar for at overtræde reglerne i PDL har således været begrænset til godtgørelse for tort i sager med krænkelse af grovere karakter. Den primære årsag er, at overtrædelserne ikke forårsager økonomiske tab.

## 4.2 Erstatningsansvaret i DBL.

DBL § 40 siger om erstatningsansvar:

*"Enhver person, som har lidt materiel eller immateriel skade som følge af en ulovlig behandlingsaktivitet eller enhver anden behandling i strid med denne lov og databeskyttelsesforordningen, har ret til erstatning efter databeskyttelsesforordningens artikel 82."*

Overtrædelser af GDPR og DBL har således lovbestemt erstatningsansvar i DBL.

I de almindelige bemærkninger i lovforslaget<sup>27</sup> til DBL, bliver der henvist til GDPR hvad angår erstatningsansvarets ansvarssubjekt, ansvarets beskaffenhed som præsumptionsansvar, hæftelse, regres samt om værneting i erstatningssa-

<sup>26</sup> Waaben og Nielsen, s. 655 ff.

<sup>27</sup> LSF 68 af 25. oktober 2017, s. 158.

ger. Endvidere henvises der til justitsministeriets betænkning<sup>28</sup> angående rækkevidden af GDPR art. 82 om erstatning.<sup>29</sup>

GDPR art. 82 siger om erstatning:

***”Ret til erstatning og erstatningsansvar***

- 1. Enhver, som har lidt materiel eller immateriel skade som følge af en overtrædelse af denne forordning, har ret til erstatning for den forvoldte skade fra den dataansvarlige eller databehandleren.*
- 2. Enhver dataansvarlig, der er involveret i behandling, hæfter for den skade, der er forvoldt af behandling, der overtræder denne forordning. En databehandler hæfter kun for den skade, der er forvoldt af behandling, hvis pågældende ikke har opfyldt forpligtelser i denne forordning, der er rettet specifikt mod databehandlere, eller hvis pågældende har undladt at følge eller handlet i strid med den dataansvarliges lovlige instrukser.*
- 3. En dataansvarlig eller databehandler er fritaget for erstatningsansvar i henhold til stk. 2, hvis det bevises, at den pågældende ikke er skyld i den begivenhed, der medførte skaden.*
- 4. Hvis mere end én dataansvarlig eller databehandler eller både en dataansvarlig og en databehandler er involveret i den samme behandling, og hvis de i henhold til stk. 2 og 3 er ansvarlige for skader, der er forvoldt af behandling, hæfter de solidarisk for hele skaden for at sikre fuld erstatning til den registrerede.*
- 5. Hvis en dataansvarlig eller en databehandler i overensstemmelse med stk. 4 har betalt fuld erstatning for den forvoldte skade, har den pågældende dataansvarlige eller databehandler ret til at kræve den del af erstatningen, der svarer til andres del af ansvaret for skaden, tilbage fra de andre dataansvarlige eller databehandlere, der er involveret i den samme behandling, i overensstemmelse med betingelserne i stk. 2.*
- 6. Retssager med henblik på udøvelse af retten til at modtage erstatning anlægges ved de domstole, der er kompetente i henhold til national ret i den medlemsstat, der er omhandlet i artikel 79, stk. 2.”*

#### **4.2.1 GDPR art. 82.**

Ifølge art. 82(1) in fine er ansvarssubjekterne defineret som DA og DB. De skal opfylde skadelidtes ret til erstatning for såvel materiel som immateriel skade når årsagen er overtrædelse af GDPR eller regler udstedt i medfør heraf. Ifølge stk. 2 gives DA hæfteansvar og hæfter derfor altid direkte i forhold til skadelidte. DB hæfter ved lovbrud når denne specifikt er angivet som ansvarssubjekt. DB hæfter endvidere i tilfældet af, at *”undlade at følge”*, eller ikke handler i overensstemmelse med, lovlig instruks fra DA. Modsætningsvis slutes at DB som på culpøs vis er involveret i skadegørende behandlingsaktiviteter, også bærer hæftelsesansvar for DA overfor skadelidte.

I modsætning til PDL, hvor kun DA var ansvarssubjekt, er der med GDPR indført ansvar for DB. Dette er gjort med bestemmelser specifikt rettet imod denne, herunder kravet om kun at handle efter lovlige instrukser fra DA.

Det gives i stk. 3 at ansvaret er præsumptionsansvar. Ifølge stk. 4 er ansvaret solidarisk med regression.

#### **Solidarisk hæftelse**

---

<sup>28</sup> JM.s betænkning nr. 1565.

<sup>29</sup> LSF 68 af 25. oktober 2017, s. 117.

Det fremgår af præambelbetragtning nr. 74, at bestemmelser om erstatningsansvar for enhver behandling af personoplysninger som foretages af DA eller på dennes vegne, skal fastsættes. Hæftelsesansvaret gælder således for DA, at han altid hæfter for DB.s culpøse handlinger. DB hæfter *ikke* for DA.s handlinger, med mindre selv at være involveret i den culpøse handling. (modsatningvis slutning, linje 11 og 12, præambelbetragtning nr. 146). National ret kan fordele skadesansvaret, forudsat at fuld erstatning er sikret skadeslidte.

#### 4.2.2 Skadesbegrebet.

Det fremgår af præambelbetragtning nr. 75, at behandling af personoplysninger som giver risiko for at frihedsrettigheder krænkes i varierende omfang og med forskelle i grad af alvorligheden, kan føre til "*fysisk, materiel eller immateriel skade,...*". Ifølge præambelbetragtning nr. 146 skal skadesbegrebet fortolkes bredt i forhold til EMD.s praksis, men også i overensstemmelse med forordningens formål.

Det fremgår også af præambelbetragtning nr. 146, at den brede fortolkning af skadesbegrebet *ikke* berører andre erstatningskrav, der måtte være en følge af anden EU-ret eller national ret. Det kan forstås på den måde, at et erstatningskrav ikke kan søge støtte i andre retsområdets fortolkning af det erstatningsretlige skadesbegreb. Denne forståelse begrundes i Domstolens udtalelse i sagen *Leitner*<sup>30</sup>. Domstolen udtalte, at den med baggrund i *pakkerejsedirektivet* stiltiende anerkender ikke-økonomisk skade, uanset at der forinden i præmis 21 var konstateret, at forskelle i forpligtelserne til at erstatte ikke-økonomisk tab i MS'er, ville bevirke ulig konkurrence i det indre marked.

I sagen *Drozdovs*<sup>31</sup> udtalte Domstolen med hjemmel i en serie af direktiver om ansvarsforsikring for motorkøretøjer, at *skadesbegrebet* måtte afgøres efter de nationale bestemmelser som gjaldt, hvor sagen var til pådømmelse.

GDPR synes derfor ikke at give hjemmel til en udvidelse af det danske skadesbegreb, til også at omfatte ikke-økonomiske skader, ved i betragtning at understrege, at det brede begreb ikke berører krav med hjemmel i andre retsområder og ved at nationale bestemmelser gælder i erstatningsretlige sager.

JM finder, at Domstolen angiver en inkonsekvent linje ved, på den ene side stiltiende at anerkende ikke-økonomiske krav, og på den anden side kun at lade ikke-økonomisk skade være omfattet af skadesbegrebet, såfremt det har sin hjemmel i en national bestemmelse.<sup>32</sup>

I lovforslaget til DBL henvises til JM.s betænkning s. 910-918 angående rækkevidden af GDPR art. 82.<sup>33</sup>

Betænkningen anfører at:

---

<sup>30</sup> C-168/00, præmis 23.

<sup>31</sup> C-277/12, præmis 38 og 41.

<sup>32</sup> JM.s betænkning nr. 1565, s. 901.

<sup>33</sup> LSF 68 af 25. oktober 2017, s. 158.

- Begrebet erstatning er reguleret i direktiv om intellektuelle rettigheder, og ifølge direktivet skal erstatningen fastsættes ud fra alle relevante aspekter såsom økonomiske og hvis hensigtsmæssigt også ikke-økonomisk skade *eller* hvis det er hensigtsmæssigt kan den opgøres som den krænkende parts besparelse, der er følge af krænkelsen.
- Ligebehandlingsdirektivet angiver at MS indfører nødvendige bestemmelser i national ret til erstatning og godtgørelse, så ordningen er præventiv og står i et rimeligt forhold til skadelidtes tab.
- JM har i bemærkninger til lovforslag om tv-overvågning anført, at krænkelse som ikke medfører formuetab falder uden for PDL § 69, uanset at dette ikke fremgår af bemærkningerne til PDL.
- Registerudvalget anførte ikke-økonomisk skade som omfattet af PDL § 69, men lovforslagets bemærkninger til PDL anførte, at loven ikke ændrede i den almindelige erstatningsretlige regel, udover at hjemle præsumptionsansvar.
- Der findes ingen trykt praksis hvor domstolen har tilkendt erstatning efter PDL § 69
- Det følger af *Persondataloven med kommentarer* (bog), at godtgørelse for tort kun gives, hvis den øvrige lovgivning hjemler dette, i praksis EAL § 26.
- Dansk ret skelner traditionelt imellem integritetskrænkelse (materiel skade) og ikke-integritetskrænkelse (ikke-materiel skade), og at erstatning for immateriel skade i en dansk kontekst er økonomiske tab som eks. omsætningstab.
- Dansk rets hovedregel er, at *erstatning* kun gives for økonomisk skade og *godtgørelse* gives for ikke-økonomisk skade når der er særligt behov herfor.
- Særlige hjemler for erstatning og godtgørelse finder i EAL.
- Special lovgivning hjemler erstatning og godtgørelse
- Godtgørelse i nogle love tillægges vægt som præventiv middel.
- GDPR art. 82 angiver *materiel eller immateriel* skade, hvilket også omfattes af PDL § 69 når økonomisk skade bevises.
- Betænkning til GDPR foreslog at ændre ordlyden til "*skade, uanset om den er økonomisk eller ej.*", hvilket ikke blev fulgt af EU-lovgiver.<sup>34</sup>

Det konkluderes i Betænkningen at der på foreliggende grundlag, herunder EU-praksis ikke er "*tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at godtgørelse for ikke-økonomisk skade er omfattet af retten til erstatning for materiel eller immateriel skade efter artikel 82(1). I hvert fald ikke, hvis der i en medlemsstat ikke normalt uden særskilt hjemmel er mulighed for erstatning for ikke-økonomisk tab.*"<sup>35</sup>

I de almindelige bemærkninger til DBL lovforslag, er alle bemærkningerne gengivelser fra Betænkningen eller henvisninger dertil. Den danske lovgiver har således, uden ændringer angående emnet, vedtaget DBL. Det lægges herfor til grund, at den fremtidige retstilstand er i overensstemmelse med betænkningens konklusion. I overensstemmelse med den almindelige erstatningsretlige regel

<sup>34</sup> JM.s betænkning nr. 1565, s. 898 ff.

<sup>35</sup> JM.s betænkning nr. 1565, s. 913.

skal et krav om erstatning efter DBL § 40 eller GDPR art. 82 kunne opgøres økonomisk.

Peter Blume argumenterede i 2013 for at denne retstilstand burde ændres, idet beskyttelsesinteressen er af ikke-økonomisk karakter. Han anførte at erstatningsbestemmelsen i PDL, ikke var anvendt i noget tilfælde i trykt retspraksis. Bestemmelsen fandtes reelt at være "*til pynt*". Det eneste alternativ er tort, men med tort-godtgørelsens begrænsede anvendelse, herunder grovhedskravet, er en culpøs overtrædelse af PDL sjældent tilstrækkelig i sig selv. Han tilføjede endvidere, at det særlige ved det civile ansvar er, at sanktioner er direkte relateret til skadelidte, og at det for den krænkede er uden betydning, om kompensationskategoriseres som erstatning eller godtgørelse. Når krænkelsen kan afgøres objektivt som en lovovertrædelse, og ikke som en integritetskrænkelse i subjektiv forstand, kan skadevolders retssikkerhed varetages. Der bør derfor findes en sanktionsmulighed, som kommer skadelidte til gavn. Han foreslår at muligheden for en civilretlig godtgørelse for en overtrædelse bør styrkes, ved at fjerne kravet om grovhed som kræves ved tort. Endvidere kunne det overvejes, om kravet til at skadelidte skal bevise kausalitet, kunne pålægges skadevolder. Det må konkret være nemmere at bevise, at der *ikke* er kausalitet. Hertil om en differentiering af bestemmelserne var mulig, med henblik på en graduering af sanktionerne, idet hjemmelskravet ikke vil være så strengt som i strafferetten. Endeligt kunne det overvejes om en administrativ myndighed kunne tage stilling i erstatningssager. Dels for at lette byrden på skadelidte og for en mere effektiv proces. Blume afslutter med, at det i realiteten, fraværende civile ansvar i persondataskyttelse, negligerer de registrerede og deres behov for kompensation<sup>36</sup>

### 4.3 Erstatningsansvaret, opsummering.

Det fremgår at erstatningsbestemmelsen er uændret med hensyn til ansvarsgrundlag og erstatningsbetingelser. Ansvarssubjektet er med DBL udvidet til også at omfatte DB. Ansvaret er hæfteansvar med regres.

Skadesbegrebet er uændret, idet der stadig er krav om formuetab for at opnå erstatning. Praksis fra tiden under PDL viste ingen sager hvor formuetab kunne bevises, hvorfor tort-bestemmelsen i EAL blev anvendt til at godtgøre for krænkelse. Det er således ikke typisk for persondataretlige krænkelse, at de bevirker en økonomisk skade. Skaderne er af ideel karakter. Ansvar i praksis er derfor stadig begrænset til godtgørelse for tort. Uanset Blumes betragtninger er anvendelsen af erstatning i dansk ret stadig et middel til *økonomisk* genopretning.

De særlige ændringer i erstatningsansvaret efter DBL, i forhold til ansvaret under PDL, er således begrænset til, at DB er pålagt selvstændigt erstatningsansvar.

---

<sup>36</sup> Blume, artikel, U.2013B.67.

## 5. Persondataretligt strafansvar.

PDL skelnede mellem for hvem persondata blev behandlet, med hensyn til sanktioner. Strafansvaret blev suppleret af bestemmelser i STRF. Peter Blume har om PDL strafansvar udtalt, at ansvaret blev håndhævet forskelligt i henholdsvis private og offentlige myndigheder<sup>37</sup>. Strafbestemmelserne *"forventes navnlig at kunne komme på tale i forhold til private virksomheder m.v."*<sup>38</sup>

DBL hjemler strafansvar for overtrædelser af loven og GDPR samt bestemmelser udstedt i medfør af disse love. MS er forpligtet til at sanktionere som foreskrevet efter GDPR og endvidere forpligtet til at sanktionere for overtrædelser, som *navnlig* ikke er omfattet af art. 83 om administrativ bødestraf. Bestemmelserne i STRF supplerer naturligvis stadig.

Indledningsvis vil strafansvaret under STRF blive behandlet. STRF har både almindelige og specielle bestemmelser for sager som angår persondatarelige overtrædelser. STRF regulerer således retsområdet i samspil med særlovgivningen. Herefter behandles strafansvaret efter PDL. Endeligt behandles DBL strafansvar.

Det vil herefter være muligt at identificere hvilke ændringer GDPR har medført, samt en vurdering af ændringerne i praksis.

### 5.1 Straffeloven.

Straffelovens almindelige del, kapitel 1-11, skal anvendes på alle strafbare forhold, med mindre andet er bestemt, jf. STRF § 2. Den almindelige del angår de almindelige betingelser for strafferetlige bestemmelser anvendelse, strafbarhedsbetingelserne, forsøg og medvirken, strafansvar for juridiske personer, straffene, betinget fængsel, samfundstjeneste, andre følger af den strafbare handling, straffens fastsættelse, samt ophør af den strafbare handlingens retsfølger.

Det betyder eksempelvis, at straffelovens tilregnelserkrav er forsæt, i modsætning til andre love, hvor uagtsomhed er tilstrækkeligt for strafansvar, med mindre andet er bestemt, jf. STRF § 19. Om straf for forsøg bemærkes, at der hertil kræves en strafferamme over 4 måneder, jf. STRF § 21, stk. 3. Skærpende eller formildende omstændigheder ved straffens fastsættelse, gentagelsesvirkning og straffens fastsættelse ved flere overtrædelser udledes af STRF.s kapitel 10. Forældelse for overtrædelse af PDL var 2 år, idet strafferammen var fængsel indtil 4 måneder, jf. PDL § 70, stk. 1, jf. STRF, § 93, stk. 1, nr. 1. Endeligt bemærkes at adgang til privat påtale eller begæring af offentlig påtale skal ske senest 6 måneder efter tilstrækkeligt kundskab for sagens anlæg eller begæring herom, jf. STRF § 96, stk. 1.

---

<sup>37</sup> Blume, artikel, U.2014B.337.

<sup>38</sup> Waaben og Nielsen, s. 661.

Almindelige regler for strafferetlige sanktioner i persondataretten reguleres således efter straffelovens almindelige del, med mindre andet eksplicit fremgår af særlovgivningen.

Herudover bidrager retsplejeloven<sup>39</sup> (RPL). I sager hvor en dom lyder på at overholde en forpligtelse mod det offentlige, kan fortløbende bøder idømmes som tvangsmiddel, jf. RPL § 997, stk. 3. En manglende efterlevelse af en dom, som angår et forbud eller påbud fra DT kan derfor sanktioneres med løbende tvangs-bøder indtil dommen er efterkommet.

### 5.1.1 Straffelovens anvendelse.

Den almindelige strafferetlige ansvars lære skal anvendes, når et forhold be-dømmes. Ansvarslæren siger for det første, at gerningsmanden skal have realiseret et strafbart gerningsindhold, jf. STRF § 1. Forholdet skal have formel typicitet, således at handlingen svarer til hvad bestemmelsen beskriver. Det betyder at såvel bestemmelsens objektive og subjektive betingelser skal være opfyldt og i overensstemmelse med lovens gerningsindhold og der er *"tatbestandmässigkeit"*<sup>40</sup>.

De subjektive betingelser dækker over at gerningsmanden skal være tilregnelig og udvise den fornødne tilregnelighed. Han skal altså have en vis grad af normalitet i psykisk forstand, og desuden have udvist det i loven angivne krav om tilregnelighed til handlingen.<sup>41</sup>

Forholdet skal desuden være retsstridigt. Der må således ikke være objektive straffrihedsgrunde som nødret, nødværge eller forurettedes samtykke til stede, da dette kan betyde, at en ellers strafbar gerning ikke straffes. Retsstridigheden udledes også af domstolens indskrænkende fortolkning af en bestemmelse når den angiver *"uberettiget"* eller *"ulovligt"*, ved at udelukke strafansvar i sager hvor der er materiel atypicitet.<sup>42</sup>

Beskyttelsesinteressen yder vejledning til fortolkning.<sup>43</sup> Af overskriften for kap. 27, *"Freds- og æreskrænkelser"*, hersker ingen tvivl om, at bestemmelsernes indhold har til formål at værne om fysiske personers fred og ære. Udfordringen er konkret at vurdere, om en krænkel se kan begrundes i et hensyn til en modstående interesse. I sagen U 1999.1675 H havde tiltalte med forsæt realiseret gerningsindholdet i STRF § 264. Krænkel sen var dog ikke grov, og da formålet med handlingen var at give offentligheden indsigt i forhold af almen interesse, skulle hensynene afvejes. Højesteret vurderer på denne baggrund, at hensynet til den offentlige interesse, og dermed ytringsfriheden, vejede tungere end hensynet til

---

<sup>39</sup>LBK nr. 1284 af 14/11/2018.

<sup>40</sup> Waaben ved Langsted, s. 64.

<sup>41</sup> Waaben ved Langsted, s. 65.

<sup>42</sup> Waaben ved Langsted, s. 65.

<sup>43</sup> Waaben ved Langsted, s. 67.



forurettedes krænkelse af privatlivets fred. Afgørelsen var derfor, at realiseringen af gerningsindholdet *ikke* var uberettiget.

Strafferettens anvendelse i et persondataretligt perspektiv, skal således vurderes og betragtes i strafferettens dogme.

### 5.1.2 Freds- og æreskrænkelser i strafferetligt perspektiv.

Det fremgår af straffelovrådets (ST-LR) betænkning fra 1971<sup>44</sup> om privatlivets fred, at straffeloven allerede i 1866 hjemlede bøde eller fængselsstraf for *"Den, der ved offentlige meddelelser om personlige og huslige forhold, som med rimelig grund kan forlanges unddraget offentligheden..."* Betænkningen beskæftiger sig bl.a. med begreberne *offentlig meddelelse og udbreder*. Betænkningen gengiver fra lovmotiverne til straffeloven i 1912, at de rent personlige og huslige forhold altid bør beskyttes i forhold til den offentlige interesse samt at *"... den til enhver Tid herskende offentlige Opinion vil nødvendigvis faa Indflydelse paa, hvad der bør beskærmes som henhørende til Privatlivets Fred, og Domstolene ville i disse tilfælde, som i saa mange andre blive de Organer, hvor igennem den offentlige Mening faar sit Udtryk."*

Siden er retten til *privat- og familieliv* samt *ytrings- og informationsfrihed* blevet anerkendt som grundlæggende rettigheder, jf. EMRK art. 8 og 10. De udgør således et væsentligt supplement til den danske grundlovs<sup>45</sup> frihedsrettigheder. Et indgreb i rettigheden kan kun gøres med hjemmel. Et indgrebet skal desuden forfølge et anerkendelsesværdigt formål og være nødvendigt i et demokratisk samfund.<sup>46</sup> EMD har med doktrinen om statens positive forpligtelser også pålagt staten aktivt at sikre og beskytte rettigheden.<sup>47</sup> Ytringsfriheden som angivet i GRL § 77 og EMRK art. 10 betragtes som *"offentlighedens informations- og kontrolorgan."* Et indgreb kan derfor kun retfærdiggøres hvis det er *nødvendigt i et demokratisk samfund for at beskytte almene samfundshensyn eller andres interesser.*<sup>48</sup>

I en strafferetlig vurdering af en krænkelse indgår således en hensynsafvejning i forhold til ytringsfriheden, som er en ligeværdig interesse. STRF.s kapitel om freds- og æreskrænkelser skal derfor betragtes og fortolkes i overensstemmelse med de forpligtelser som staten er pålagt som en følge af EMRK.

ST-LR afgav 5. April 2017, på anmodning fra JM, betænkning<sup>49</sup> om freds- og æreskrænkelser. Uddrag fra betænkningen er anvendt for at anskueliggøre de hensyn som vægtes og som ligger bag bestemmelserne i STRF, og som (også) kan realiseres ved overtrædelse af DBL.

---

<sup>44</sup> Betænkning nr. 601, s. 27.

<sup>45</sup> Danmarks Riges Grundlov, Lov nr. 169 af 05/06/1953.

<sup>46</sup> Rytter, s. 228 f.

<sup>47</sup> Rytter, s. 230.

<sup>48</sup> Rytter, s. 293.

<sup>49</sup> Betænkning nr. 1563, 2017.

Ministeriet ønskede at ST-LR skulle overveje og vurdere behov for ændringer i STRF bestemmelser om krænkelse af privatlivets fred og æreskrænkelser. Endvidere om ændringer i påtaloreglerne var hensigtsmæssige. Det anføres at:<sup>50</sup>

*”Straffelovens bestemmelser om krænkelse af privatlivets fred og ærekrænkelser skal sammen med bl.a. erstatningsretlige regler sikre en afbalanceret orden, hvor der navnlig skal tages behørigt hensyn til på den ene side beskyttelse af den enkelte og på den anden side ytringsfriheden. I den forbindelse indgår bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om ret til respekt for privatliv og familieliv og artikel 10 om ytringsfrihed.”*<sup>51</sup>

På denne baggrund skulle rådet vurdere om andre regler på mere hensigtsmæssig vis kunne varetage behovet og dermed afkriminalisering, samt vurdere om der på den anden side, er forhold som på grund af den almindelige samfundsudvikling bør kriminaliseres.<sup>52</sup>

Det fremgår af betænkningen, at ST-LR vurderer, at STRF.s bestemmelser om krænkelse af privatlivets fred overordnet set findes både relevante og dækkende for hvordan rettighederne bør beskyttes. Rådets forklaring og begrundelse er, at bestemmelseernes formulering samt det gennemgående begreb *”uberettiget”* til enhver tid kan fortolkes i overensstemmelse med den herskende opfattelse af ret, hvilket domstolene også gør.<sup>53</sup>

Den teknologiske udvikling har dog betydet, at ST-LR finder behov for en ny bestemmelse om *”uberettiget at registrere en persons færden ved hjælp af en gps eller et andet lignende apparat.”* Endvidere at internettets udbredelse har betydet at *”uberettiget videregivelse af meddelelser eller billeder om private forhold, ... fremover under særligt skærpende omstændigheder vil kunne straffes med fængsel i indtil 2 år.”*<sup>54</sup>

Internettets udbredelse gjorde også, at ST-LR skulle tage stilling til om, og i hvilket omfang, kriminalisering af æreskrænkelser skulle videreføres i STRF. Hastigheden og omfanget af æreskrænkende elementers udbredelse, var argument for den ønskede stillingtagen.<sup>55</sup>

Rådet anfører at straf er en særlig afstandstagen fra samfundets side, og at æreskrænkelsers strafværdighed *”i almindelighed er forholdsvis ringe...”*. Fornærmelser og beskyldninger bør derfor mødes civilretligt med erstatning eller godtgørelse. Det selv om æreskrænkelser fortolkes i forhold til EMRK art. 10 om ytringsfrihed, og hvor ytringsfriheden netop kan begrænses af hensyn til en andens persons rettigheder. Fuldstændig afkriminalisering af æreskrænkelser findes alligevel betænkelig, under hensyn til internettets hastighed og udbredelse og følgende risiko for skade. Muligheden for privat påtale findes derfor ikke alene som

---

<sup>50</sup> Betænkning nr. 1563, s. 8.

<sup>51</sup> Betænkning nr. 1563, s. 8.

<sup>52</sup> Betænkning nr. 1563, s. 8.

<sup>53</sup> Betænkning nr. 1563, s. 10.

<sup>54</sup> Betænkning nr. 1563, s. 11.

<sup>55</sup> Betænkning nr. 1563, s. 15.

tilstrækkeligt værn imod krænkelse, hvorfor signalværdien af strafferetlige sanktioner bør bevares, uanset bestemmelsernes (ringe) effektivitet i praksis.<sup>56</sup>

Endelig anføres af ST-LR, at adgangen til offentlig påtale af æreskrænkelser må begrænses pga. ressourceforbrug og hensyn til parterne. Begge parter må nødvendigvis føre bevis, og det er ikke givet at de vil udsætte sig selv for bevisførelse om sandhed. Offentlig påtale skal derfor til stadighed begrænses til de allergroveste forbrydelser.<sup>57</sup>

Rådet anfører at gennemgang af retspraksis viser, at der tildeles markant højere bøder til virksomheder end til enkeltpersoner. Også at domstolene ikke afstår fra at udmåle lange frihedsstraffe i alvorlige sager. På denne baggrund konkluderes:

*”at domstolene generelt på en tilfredsstillende måde inddrager de konkrete omstændigheder i de meget forskelligartede sager, herunder ved i forbindelse med den konkrete strafudmåling at lægge betydelig vægt på karakteren og alvoren af den konkret begåede forbrydelse, og derved sikrer, at der konkret fastsættes en bøde- eller frihedsstraf, der står i passende forhold til den begåede forbrydelse.”*<sup>58</sup>

ST-LR fandt således, at STRF på tilfredsstillende præventiv vis beskytter privatlivets fred imod krænkelse. Domstolenes fortolkning og anvendelse af bestemmelserne i praksis fandtes også at opfylde bestemmelsernes formål. Freds- og æreskrænkelser betragtes som udgangspunkt som en civil sag, og kun i grove tilfælde, hvor almene hensyn tilsiger det, bliver en sådan krænkelse et offentligt anliggende. Rådet bemærkede dog, at de civilretlige muligheder for erstatning og godtgørelse for krænkelse, i forhold til den teknologiske udvikling, ikke er et tilstrækkeligt værn. Af denne årsag anbefalede ST-LR at strafferammen for uberettiget videregivelse af meddelelser og billeder blev hævet.

Denne anbefaling er taget til efterretning, idet lovforslag<sup>59</sup> om at skærpe straffen i STRF § 264 d blev fremsat i 2017, samme år som betænkningen blev afgivet. Forslaget blev vedtaget<sup>60</sup> og indføjet i STRF. Strafferammen blev således udvidet fra 6 måneders fængsel, til under skærpende omstændigheder, at være op til 3 års fængsel. De fleste bestemmelser i STRF angående freds- og æreskrænkelser har en strafferamme på op til 6 måneders fængsel. Enkelte bestemmelser har højere strafferamme under skærpende omstændigheder, herunder § 264 d.

Påtale-reglerne forblev uændret således at kun §§ 266, 266 a, samt 266 b er undergivet offentlig påtale, og som angår at fremkalde frygt for liv eller at anstifte til vold eller racisme. De resterende bestemmelser er undergivet privat påtale. Dog kan offentlig påtale ske på anmodning vedrørende §§ 263- 264 d, jf. STRF § 275.

Af bestemmelser i STRF, som angår at beskytte personlige oplysninger, ud over freds- og æreskrænkelser, kan nævnes §§ 152 – 152 f. Her hjemles straf for uberettiget videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger, for personer i

---

<sup>56</sup> Betænkning nr. 1563, s. 15.

<sup>57</sup> Betænkning nr. 1563, s. 18.

<sup>58</sup> Betænkning nr. 1563, s. 19.

<sup>59</sup> 2017/1 LF 115

<sup>60</sup> Lov nr. 257 af 10/4-2018.

offentlig tjeneste og for den som anskaffer eller udnytter oplysningerne. Disse bestemmelser er for private underlagt privat påtale, med mindre den forurettede anmoder om offentlig påtale, jf. STRF § 152 f. Andre overtrædelser af persondataretlig karakter, eksempelvis offentliggørelse af billedmateriale, kunne forestilles at krænke blufærdigheden som kriminaliseret i STRF § 232.

STRFs bestemmelser, påtalereglerne samt uddrag fra betænkningen afgivet af ST-LR giver et klart billede af, at STRF.s bestemmelser hovedsageligt er rettet imod de sager, hvor samfundet i udstrakt grad ønsker at tage afstand til en given adfærd. STRF sanktionerer således kun i de groveste overtrædelser af DBL, hvor almene hensyn kræver det.

### 5.1.3 Statistisk strafansvar.

JM.s forskningskontor har i december 2016, til brug for ST-LR, udarbejdet statistik over strafferetlige afgørelser for freds- og æreskrænkelser for årene 2011-2016.<sup>61</sup> Statistikken siger ikke noget i sig selv, om i hvilket omfang afgørelserne også er en overtrædelse af persondataretten, men den viser statistisk praksis. Statistikken behandler 16 forskellige bestemmelser, hvor STRF § 264 d er udvalgt som eksempel i antagelsen om, at have den højeste sandsynlighed for, også at være en persondataretlig overtrædelse. Da statistikken blev udarbejdet, lød STRF § 264 d. som følger:

*”§ 264 d. Med bøde eller fængsel indtil 6 måneder 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. Bestemmelsen finder også anvendelse, hvor meddelelsen eller billedet vedrører en afdød person.*

Der indgår 106 afgørelser for hele perioden. Statistikken viser en progressiv stigende tendens i antallet af anmeldte sager efter bestemmelsen. Fra 2011 med 44 anmeldelser til 2015 med 107 anmeldelser.<sup>62</sup> . Så lidt som 1-3 sager om året blev afgjort med *ubetinget* dom. *Betinget* dom blev givet i op til 12 sager om året. Op til 16 sager om året blev afgjort med bødestraf.<sup>63</sup>

Ud af de i alt 106 sager, hvor § 264 d. indgik som sagens hovedforhold, var 75 af disse, *solosager*. Det er sager hvor ingen bi-forhold gør sig gældende, og sagen således ikke er en del af et kompleks. Kun en enkelt af de 75 solosager blev afgjort med *ubetinget* fængsel. De sidste 31 sager var en del af et sags-kompleks, hvoraf der blev givet *ubetinget* fængsel i 7 sager. Fordelingen af hhv. betinget fængsel og bøde som straf var i de resterende 98 sager, for solosagers vedkommende med *dobbelt* så mange afgørelser med bøde som med betinget fængselsstraf. I afgørelser med bi-forhold var fordelingen derimod lige.<sup>64</sup>

22,5 % af afgørelserne, hvor sagen er en del af et kompleks, blev således afgjort med ubetinget fængsel, i modsætning til 0,013 % af solosager. Af de resterende

<sup>61</sup> Betænkning nr. 1563, s. 347 ff.

<sup>62</sup> Betænkning nr. 1563, s. 348.

<sup>63</sup> Betænkning nr. 1563, s. 349.

<sup>64</sup> Betænkning nr. 1563, s. 350.

afgørelser, hvor sagen er en del af kompleks, blev givet betinget fængsel i 50% af sagerne og bødestraf for den andel halvdel. I solosager blev givet betinget fængsel i 33% af afgørelserne, imod bødestraf i 66%. Straffen i sager, som er en del af et kompleks, udmåles således markant strengere, end i sager hvor ingen andre forhold end selve *videregivelsen* er blevet bedømt.

Med lige ujævn fordeling over årene er den gennemsnitlige strafflængde i afgørelser, hvor sagen er en del af kompleks, på 35,4 dage, i modsætning til solosagers afgørelser som har en gennemsnitlig strafflængde på 21,8 dage.<sup>65</sup>

Af de 58 sager som blev afgjort med bøde, var 47 af disse solosager og 11 sager en del af kompleks. Den gennemsnitlige bødestørrelse for solosager var 2466 kroner, hvor den for sager, som del af kompleks, var på 3272 kroner.<sup>66</sup>

Det statistiske materiale viser, at en relativ lille andel af sagerne afgøres med den strengeste straf i form af fængsel. Størstedelen afgøres med bøde. Ud fra en generel betragtning af dansk økonomi, kan gennemsnittet af bødernes størrelse ikke betragtes som afskrækkende. Som tidligere anført blev strafferammen udvidet. Der blev derfor indsat i STRF § 264 d.:

*"Stk. 2. Foreligger der under hensyn til oplysningernes eller videregivelsens karakter og omfang eller antallet af berørte personer særligt skærpnde omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 3 år."*

Lovgiver har således givet domstolene en højere ramme for udmåling af straf, til at sikre "...at der konkret fastsættes en bøde- eller frihedsstraf, der står i passende forhold til den begåede forbrydelse."<sup>67</sup>

#### 5.1.4 Kritik af den strafferetlige beskyttelse af retten til privatliv.

ST-LR.s opfattelse af, at de danske domstole fortolker begrebet *uberettiget* i overensstemmelse med den herskende opfattelse af ret, som angivet i afsnit 5.1.2, kritiseres af Trine Baumbach.<sup>68</sup> Hun anfører at ST-LR dog konstaterer udviklingstendenser i samfundet, men ikke i den forbindelse gør sig overvejelser om disse tendensers konkrete *retlige* betydning. Rådets henvisning til 1971-Straffelovrådet, hvor pressens ytringsfrihed efter rådets opfattelse synes at være "*almægtig – på grund af de dengang herskende værdier.*" bevirker at der "*ikke er nogen fair balance imellem respekten for privatlivsbeskyttelsen og hensynet til ytringsfriheden.*". Der henvises især til afgørelsen U 2010.2448 H, hvor det ikke var strafbart at formidle fotos til offentligheden i et ugeblad. På billederne var en kendt kvindelig studievært, gravid og topløs, med sin kæreste i hånden, på en offentlig øde strand. Dommens præmisser angiver, at billederne for det første ikke siger noget om personens private forhold efter STRF § 264 d, 1. Led, for herefter at angive, at ifølge ST-LR.s betænkning må man, uden for det hjemlige område være forberedt på at blive fotograferet, uden at dette skal kunne medføre en

<sup>65</sup> Betænkning nr. 1563, s. 351.

<sup>66</sup> Betænkning nr. 1563, s. 352.

<sup>67</sup> Betænkning nr. 1563, s. 19.

<sup>68</sup> Baumbach, artikel, TFK 2017.376

vurdering af, om offentligheden har nogen interesse i optagelsen. Kun i særlige tilfælde som trafikuheld og lignende, hvor personen befinder sig i en ikke selvvalgt situation, gives strafferetligt værn. Præmissen tilføjer endvidere, at såfremt personen selv har bragt sig i en ekstraordinær situation, desuagtet ikke at have haft tanke på at kunne blive fotograferet (af pressen), vil der i almindelighed ikke straffes efter bestemmelsens 2. led. Endvidere tilføjes at EMRK art. 8 ikke kan føre til andet resultat. Af disse grunde er offentliggørelsen af billederne ikke strafbar.

Trine Baumbachs kritik angår især, at højesteret ikke forholder sig til *"hvorvidt det hører under kategorien "private forhold", hvordan man ser ud uden tøj på."* Endvidere at negligere det faktum, at befolkningens liv *"leves og må leves uden for hjemmets fire vægge."* Der må på afbalanceret måde, for at beskytte privatlivets fred, sondres imellem at *"vise sig frem, og almindelig levevis."* Hun kritiserer således, at en sådan optagelse ikke er strafbar at viderebringe, når nøgenbilleder er omfattet af STRF § 264 d, og at parrets positionering er *"uden skyggen af samfundsmæssig interesse..."*. Hun finder ST-LR.s begrundelse som et udtryk for loyalitet overfor afgørelsen U 2010.2448 H, i stedet for at fortolke bestemmelsen i overensstemmelse med *"present days conditions"*. (Begreb udledt af EMD.s praksis). Den skitserede og kritiserede retstilstand underbygges af, at der i artiklens note 45 oplyses, at der skete frifindelse i U 2015.3802 Ø, netop med henvisning til præmisserne i U 2010.2448 H.

Trine Baumbach mener, at ST-LR kunne have ladet sig inspirere af anden lovgivning, herunder PDL § 7, uanset af formålene med reguleringen kan være forskellige. Endeligt at rådet burde have overvejet privatlivets vide beskyttelse i en strafferetlig kontekst, således at der kunne udledes generelle retningslinjer for balancen imellem hensynet til privatliv og hensynet til ytringsfrihed.

Trine Baumbach synes at give udtryk for, at uanset at de danske domstole skal iagttage EMRK.s grundlæggende rettigheder i overensstemmelse med EMD.s praksis, er deres hensynsafvejning i strid med den udvikling, som den grundlæggende ret til privatliv har gennemgået.

Hertil kan anføres, at det understreges af ST-LR, at beskyttelsen af rettighederne afledt af EMRK art. 8 ikke behøver at være strafferetlige. Der er ingen hindringer for, at beskyttelsen kan være civilretlig, på den måde som erstatningsreglerne efter dansk ret giver mulighed for.<sup>69</sup>

#### 5.1.4 Persondata-ansvar efter straffeloven.

STRF.s almindelige del anvendes på alle strafbare forhold, med mindre der i særlovgivning er besluttet andet. Det betyder at de almindelige betingelser for at kunne idømmes straf, reguleres af STRF.

---

<sup>69</sup> Betænkning nr. 1563, s. 102.

Lovens specielle bestemmelser er forbeholdt de typer af overtrædelser, hvor almene hensyn bevirker, at samfundet i udstrakt grad ønsker at tage afstand til en given handling. Krænkelser af retten til privat- og familieliv bliver som udgangspunkt betragtet som et civilretligt anliggende. Bestemmelserne betragtes i høj grad, i kraft af deres signalværdi, som værende af præventiv karakter.

Der foretages en hensynsafvejning imellem retten til privat- og familieliv og retten til ytringsfrihed, når det vurderes om noget er retsstridigt eller uberettiget. GDPR har ingen direkte indflydelse på straffeloven.

Persondata-ansvar reguleres således af straffelovens almindelige del, og kun grove overtrædelser reguleres af straffelovens specielle del.

## 5.2 Strafansvaret i PDL.

Med udgangspunkt i Direktivets præambelbetragtning, nr. 55 in fine, udtales:

*”der skal iværksættes sanktioner over for såvel privatretlige som offentlige personer, der overtræder nationale bestemmelser vedtaget med henblik på gennemførelsen af dette direktiv”*

Denne betragtning er udtrykt i art. 24:

*”Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at dette direktiv gennemføres i fuldt omfang, og de fastsætter bl.a. de sanktioner, der skal finde anvendelse i tilfælde af overtrædelse af de bestemmelser, der vedtages til dette direktivs gennemførelse.”*

Denne forpligtelse for MS til at indføre sanktioner, for at sikre at nationale bestemmelser vedtaget til direktivets gennemførelse efterleves, blev i dansk ret opfyldt med PDL §§ 70 og 71.

### 5.2.1 Ansvar for behandling udført for private.

§ 70, stk. 1 indledes med *”Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder den, der i forbindelse med en behandling som udføres for private...”*.

Herefter opregnes hvilke bestemmers overtrædelse som straffes. Det angår under nr. 1:

- Manglende underretning til DT om repræsentant i DK, når oplysninger indsamles med hjælpemidler som befinder sig i DK, men hvor DA er etableret i 3. land, jf. § 4, stk. 5.
- Indsamling skal ske til angivne og saglige formål, de skal være proportionale. De skal være ajourførte og korrekte, og må kun kunne identificere registrerede når det er nødvendigt, jf. § 5, stk. 2-5.
- Hjemmel for lovlig behandling, jf. § 6.
- Forbuddet imod at behandle følsomme personoplysninger, jf. § 7, stk. 1.
- Privates behandling, videregivelse og register (straffedomme) af *semi-følsomme* oplysninger uden hjemmel, jf. § 8, stk. 4, 5 og 7.

- Retsinformationssystemers oplysningers anvendelse i andet øjemed end indsamlet, jf. § 9, stk. 2.
- Statistiske og videnskabelige oplysningers anvendelse i andet øjemed end indsamlet, og videregivelse uden forudgående tilladelse fra DT, jf. § 10, stk. 2 og 3, 1. pkt.
- privates behandling af personnummer, jf. § 11, stk. 2 og 3.
- Indholdet af fortegnelser, over personer, til salg med markedsføring for øje, jf. § 12, stk. 1 og stk. 2, 1. pkt.
- Forbud imod automatisk registrering af opkaldte telefonnumre, jf. § 13, stk. 1, 1. pkt.
- Kravene til kreditoplysningsbureauer, jf. § 20-25 og § 26, stk. 1 og stk. 2, 2. pkt. samt stk. 3.
- Kun at overføre oplysninger til 3. lande med tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, jf., § 27, stk. 1.
- DA.s oplysningspligt overfor registrerede ved indsamling, jf. § 28, stk. 1 og ved videregivelse jf. § 29, stk. 1.
- Registreredes indsigtret, jf. §§ 31, 33, 34 og 35, stk. 2.
- Forbrugers indsigelse imod videregivelse af oplysninger i markedsføringsmæssigt øjemed, samt undersøgelsespligten og oplysningspligten for virksomheden jf. § 36.
- Berigtige, slette eller blokere oplysninger på registreredes anmodning, jf. § 37.
- Indsigelse imod individuelle afgørelser på automatisk grundlag, jf. § 39, stk. 1 og oplysningspligt om beslutningsregler for afgørelse, jf. stk. 3.
- 3. mands pligt til kun at behandle oplysninger efter instruks eller med hjemmel i lov, jf. § 41, stk. 1.
- DA og DB.s pligt til at træffe fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger, jf. § 41, stk. 3.
- DA.s pligt til at sikre DB.s kapabilitet mht. at kunne opfylde kravene til tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger og krigsreglen, jf. § 42.
- Hovedreglen, om anmeldelse af behandling til DT, for DB som behandler på vegne af privat DA, jf. § 48.
- tilladelse fra DT, i bestemte tilfælde, til behandling af oplysninger som omfattes af ovennævnte hovedregel, jf. § 50, stk. 1.
- tilladelse fra DT når omfattes af ovennævnte hovedregel, uanset at være omfattes af undtagelse fra kravet om anmeldelse, inden *overførsel* af oplysninger til 3. land med tilstrækkeligt beskyttelsesniveau eller hvis overførslen sker for at opfylde, indgå eller udfylde en aftale eller følger af lov eller for at forfølge et retskrav, jf. § 50, stk. 2.
- Kravet til at anmelde ændringer og tilladelse fra DT hertil, for behandlinger som er omfattes af ovennævnte hovedregel, jf. § 51.
- EDB-servicevirksomheders anmeldelsespligt til DT, jf. § 53.
- Kravet om at DA skal stille fortegnelse over behandlingsaktiviteter til rådighed for enhver, som anmoder herom, jf. § 54, stk. 2. Fortegnelsen skal oplyse DA es navn og adresse, behandlingens betegnelse og formål, kategorier af registrerede og oplysningskategorier samt påtænkt overførsel til 3. lande.



Under nr. 2 straffes den, som behandler persondata for *private*, og som ikke efterkommer *afgørelser* fra DT. Disse afgørelser angår:

- at behandling er i strid med god databehandlingskik, jf. § 5, stk. 1.
- Vilkår som forudsætning for tilladelse til at behandle følsomme oplysninger i samfundsinteresse, jf. § 7, stk. 7.
- Vilkår for en tilladelse til automatisk at registrere telefonopkald, jf. § 13, stk. 1, 2. pkt.
- Lovligheden af et kreditbureaus afslag på at efterkomme en anmodning fra registrerede, jf. § 26, stk. 2, 1. pkt.
- Vilkår for overførsel til 3. lande, som ikke har et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, men hvor DA har givet tilstrækkelig garanti herfor, jf. § 27, stk. 4.
- Manglende opfyldelse af oplysningspligten overfor registrerede, jf. §§ 28, 29 og 30, stk. 1.
- Manglende opfyldelse af registreredes ret til indsigt, jf. § 31, herunder om undtagelserne til indsigtsret er opfyldte, jf. § 32, stk. 1 og 4.
- Registreredes interesse i at få ny indsigt tidligere end 6 mdr. efter sidste meddelelse, jf. § 33 samt kravet om skriftlighed, jf. § 34.
- Om registreredes indsigelse mod behandling er berettiget, jf. § 35.
- Om en forbrugers indsigelse mod videregivelse af oplysninger i markedsføringsøjemed efterleveres, og om oplysningspligten om muligheden herfor, jf. § 36.
- Berettigelsen af den registreredes anmodning angående berigtigelse, sletning eller blokering af oplysninger, samt DA.s pligt til at underrette om, til hvem oplysningerne er videregivet, jf. § 37.
- Om DA.s forpligtelser når individuelle afgørelser træffes på automatisk grundlag, jf. § 39.
- Ovennævnte krav om tilladelse fra DT, inden overførsel af oplysninger til 3. land, jf. § 50, stk. 2.
- DT.s tilbagekald af tilladelser til overførsel til bestemte 3. lande, jf. § 88, stk. 2.

Under nr. 3 straffes den som behandler persondata for *private*, når oplysninger af betydning for tilsynets virksomhed, som kræves af DT, ikke stilles til rådighed, jf. § 58, stk. 2.

Nr. 4 hjemler straf for den, som behandler persondata for *private*, og som hindrer DT fysisk adgang til lokaler, hvor behandling foretages for det offentlige, eller hvor privat behandling af persondata foretages på data som kræver forudgående anmeldelse og tilladelse fra DT.

Den, som behandler persondata for *private*, og som tilsidesætter følgende *vilkår*, straffes jf. nr. 5:

- Vilkår som er stillet for at undtage behandling, som er begrundet i vigtig samfundsinteresse, fra forbuddet imod at behandle følsomme oplysninger, jf. § 7, stk. 7.
- Vilkår for at føre retsinformationssystemer, jf. § 9, stk. 3.

- Vilkår for statistiske og videnskabelige undersøgelser, jf. § 10, stk. 3.
- Vilkår for automatisk registrering af telefonnumre, jf. § 13, stk. 1.
- Vilkår for at overføre oplysninger til usikre 3. lande, jf. § 27, stk. 4.
- Vilkår for en tilladelse til at behandle særlig bestemte oplysninger med hjemmel i samtykke eller ved værdispring, til at drive advarselsregistre, kreditinformation, erhvervsmæssig ansættelsesbistand og retsinformationssystemer, jf. § 50, stk. 5.
- Andre betingelser eller vilkår for tilladelser, udstedt med hjemmel i PDL.

Endeligt straffes den som behandler persondata for *private*, når et *forbud* eller *påbud* angående ophør, berigtigelse, sletning eller blokering af bestemte oplysninger ikke adlydes, jf. § 70, stk. 1, nr. 6.

Det bemærkes om bestemmelsernes ansvarssubjekt, at kravet i § 41 om kun at behandle oplysninger efter instruks fra DA samt kravet i § 41, stk. 3 om at træffe *"de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod at de kommer til uvedkommendes kendskab, eller i øvrigt behandles i strid med loven."* (også) gælder for DB.

Endeligt kan retten til at drive virksomhed med advarselsregistre frakendes, hvis personen er dømt for et strafbart forhold, og denne dom begrundes nærliggende fare for misbrug af personoplysningerne, jf. § 71.

Bestemmelsernes indledning *"Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning,..."* betyder at PDL.s strafansvar underordnes i tilfælde hvor strafbarhedsbetingelserne i STRF opfyldes. Lex specialis viger for lex generalis når STRF hjemler strengere straf.

Den DA som behandler persondata for *private*, er således strafansvarlig hvis der ikke udøves compliance ifht. materielle bestemmelser. Den DB som behandler persondata for *private*, er desuden selvstændigt ansvarssubjekt i forhold til at træffe fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger.

DA er endvidere under strafansvar for at efterkomme DT.s afgørelser samt at give oplysninger til og fysisk adgang for tilsynet. Ansvarer omfatter også at efterleve vilkår stillet af tilsynet samt tilsynets udstedte forbud og påbud. Rettigheder til at drive virksomhed kan frakendes under særlige omstændigheder.

### 5.2.2 Ansvar for behandling udført for offentlige myndigheder.

§ 70, stk. 2 indledes med *"Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder den, der i forbindelse med en behandling, som udføres for offentlige myndigheder, overtræder..."*.

Kun to materielle bestemmelser sanktioneres med straf ved overtrædelse. Den ene er § 41, stk. 3. Bestemmelsen angår DA og DB pligt til at *"træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hæn-*

*deligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven.”*

Den anden er § 53 som giver, at edb-servicevirksomhed skal anmeldes til DT.

Endvidere straffes for ikke at overholde følgende vilkår givet af DT, jf. § 70, stk. 2:

- Vilkår som er stillet for at undtage behandling, som er begrundet i vigtig samfundsinteresse, fra forbuddet imod at behandle følsomme oplysninger, jf. § 7, stk. 7.
- Vilkår for at føre retsinformationssystemer, jf. § 9, stk. 3.
- Vilkår for statistiske og videnskabelige undersøgelser, jf. § 10, stk. 3.
- Vilkår for automatisk registrering af telefonnumre, jf. § 13, stk. 1.
- Vilkår for at overføre oplysninger til usikre 3. lande, jf. § 27, stk. 4.
- Andre betingelser eller vilkår for tilladelser, udstedt med hjemmel i PDL.

Sikkerhedsbekendtgørelsen<sup>70</sup>(SBK) med vejledning<sup>71</sup> gjaldt endvidere når personoplysninger blev behandlet elektronisk for den offentlige forvaltning. Ansvarssubjektet i dette retsgrundlag var den *dataansvarlige myndighed*, jf. SBK § 3, stk. 1. Myndigheden skulle, ved anvendelse af en DB, på kontraktretligt grundlag regulere dette samarbejde, jf. SBK § 7.

Den DB, som udfører behandling for det offentlige, vil således være ansvarlig på kontraktretligt grundlag, for ikke at opfylde sikkerhedsforanstaltningerne. Manglende efterlevelse af reglerne kan således finde sin årsag i, at den dataansvarlige myndighed ikke har stillet tilstrækkelige krav i kontrakt, eller at DB ikke overholder sine kontraktuelle forpligtelser.

Sikkerhedsbekendtgørelsen er, i kraft af primært at være, *”rettet til personalet og myndighederne inden for det administrative hierarki”*<sup>72</sup> en tjenestebefaling. Personalets manglende efterlevelse af bekendtgørelsens forskrifter kan derfor konstituere et disciplinært ansvar med følgende sanktioner. Oplysninger om disciplinære sager i offentlige myndigheder begrænses af PDL § 8, stk. 2. Ifølge bestemmelsen er videregivelse betinget af registreredes samtykke eller af et værdispring i interesseafvejningen. Samtykke er i sagens natur ikke let tilgængeligt i en sådan sag, hvorfor den offentlige interesse derfor klart skal overstige, og veje væsentligt tungere end registreredes beskyttelsesinteresse, for at viden om sagen kan viderebringes til offentligheden. Oplysninger om disciplinære sager er derfor begrænset til særlige sager, hvor offentligt kendskab har tungtvejende årsager. Det antages ikke, at der forefindes et statistisk register som belyser omfanget af disciplinære sager i det offentlige for persondataretlige overtrædelser.

DB som ikke overholder sin kontrakt, er således strafansvarlig for ikke at overholde aftalte sikkerhedsforanstaltninger, jf. DBL § 41, stk. 3.

---

<sup>70</sup> BEK nr. 528 af 15/06/2000.

<sup>71</sup> Vejledning til bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning.

<sup>72</sup> Bønsing, s. 38.

Den DA som behandler persondata for offentlige myndigheder, er således *kun* strafansvarlig efter PDL for ikke at opfylde kravene til tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger, for ikke at anmelde EDB-servicevirksomhed til DT, samt for ikke at overholde de vilkår som er stillet til behandling i særlige tilfælde. Personer under den offentlige myndigheds tjenestebefaling, skal arbejde efter de krav til sikkerhedsforanstaltninger som gives i Sikkerhedsbekendtgørelsen. Ansattes manglende efterlevelse heraf, kan danne grundlag for disciplinære retsfølger.

PDL.s strafansvar for behandling udført for offentlige myndigheder kan karakteriseres ved i højere grad at være rettet imod privat DB end mod den offentlige myndighed og dens tilknyttede personer.

### 5.2.3 Kritik af ansvaret for offentlige juridiske personer.

STRF §§ 25-27 siger, at bødestraf kan gives til juridiske personer, hvis det har sin hjemmel i lov. PDL § 70 hjemler bødestraf for overtrædelser samt for overtrædelse af regler udstedt med hjemmel i loven. Loven pålægger desuden strafansvar for juriske personer efter STRF 5. kap., jf. § 70, stk. 5. Det dobbelte hjemmelkrav er dermed opfyldt for straf til juridiske personer. Strafansvaret for offentlige juridiske personer er begrænset til ansvar som følger af virksomhed, som kan sidestilles med privat virksomhed, STRF § 27, stk. 2. Offentlige juridiske personer er således ikke omfattet af strafansvaret under faktiske forvaltningsopgaver.

Straffesager, som en følge af at overtræde PDL, indledtes i praksis på baggrund af anmeldelser til politiet fra DT. Praksis var, først at udstede forbud eller påbud inden anmeldelse, og hvis DT.s afgørelse blev fulgt, afsluttedes sagen. Formentlig af denne årsag kommer strafbestemmelserne navnlig på tale i forhold til private virksomheder.<sup>73</sup>

Peter Blume mener imidlertid, at årsagen til at straffebestemmelserne kun anvendtes på private var, at når DA var en offentlig myndighed, så blev overtrædelser bedømt efter andre regler end PDL. Efter PDL kunne DT overfor private DA udstede forbud og påbud (§59), men hertil havde DT ikke hjemmel i forhold til offentlige myndigheder. I forhold til offentlige myndigheder havde DT kun kompetence til at træffe afgørelse om, i hvilket omfang et givent forhold var i overensstemmelse med PDL (§60). Kun hvis vilkår og betingelser som var udstedt af DT, som angivet i § 70, stk. 2, eller tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger ikke sikredes, kunne sanktioner i form af bøde eller fængsel gives, når behandlingen var for offentlige myndigheder. Denne bestemmelse var hovedsageligt rettet imod DB som på kontraktretligt grundlag udførte behandling af persondata for offentlige myndigheder. Ansvar i offentlige myndigheder blev personaliseret og mødt med sanktioner i form af enten disciplinært ansvar eller straf. Det var den håndhævelsesmetode i dansk ret, som bevirkede at direktivets krav om sanktioner blev opfyldt, hvad angår offentlige myndigheder. DT har in-

---

<sup>73</sup> Waaben og Nielsen, s. 661.

gen indflydelse i disciplinære sager, og i straffesager har kun anklagemyndigheden indflydelse på, om tiltale rejses. Blume afslutter med at konstatere det bemærkelsesværdige i, at det offentlige som central aktør i forhold til at behandle persondata, er underlagt den svageste sanktionsordning.<sup>74</sup>

Peter Blumes argumentation for, at det offentlige er underlagt den svageste sanktionsordning, i forhold til dens præventive effekt, baseres på flere forhold. Dels på at det disciplinære ansvar er en intern proces hvori myndigheden som DA er autonom, i forhold til om et ansvar overhovedet skal gøres gældende. Dels angående hvilken sanktion personen som overtrædelsen kan tilregnes, skal mødes med. Og endeligt med henvisning til opportunitetsprincippet, hvorefter anklagemyndigheden har ret til at undlade påtale.

Det kan til ovennævnte kritik bemærkes, at den dataansvarlige myndighed i sit virke, udover PDL, også var underlagt sikkerhedsbekendtgørelsen med tilhørende vejledning, som anført ovenfor. Offentlige myndigheder i rollen som DA var således givet relativt udførlige bestemmelser om, på hvilken måde sikkerhedsforanstaltninger skulle foretages. Det retlige grundlag for et disciplinært ansvar indenfor beskyttelse af personoplysninger for offentlige ansatte, var således ikke begrænset til PDL.s bestemmelser. Endvidere er forbrydelser i offentlig tjeneste strafbare efter STRF kap. 16.

#### 5.2.4 Strafansvar i praksis under PDL.

Fra trykt retspraksis hvor *private* blev strafansvarlig kan nævnes sagen U.2004.2204 Ø. Straffen var bøde på 5.000 kr. for uberettiget at videregive oplysninger fra et opslag i et kreditoplysningsbureaus datamateriale, fordi formålet var usagligt. Straffen havde hjemmel i § 70, stk. 1, nr. 1, jf. § 5, stk. 2 og § 6, stk. 1. I sagen U.2007.334 Ø var cpr-numre synlige i en salgsoptstilling, til en tvangsauktion, på internettet. Det var ikke nødvendigt for entydigt at identificere personen. Der blev givet bøde på 3.000 kr. jf. § 70, stk. 5, jf. stk. 1, nr. 1, jf. § 11, stk. 3.

Waaben og Nielsen refererer til journaler som ikke længere er tilgængelige i DT.s register. Eksempelvis en sag hvor retten i Horsens afsagde dom med bøde på 5.000 kr. for i strid med § 70, stk. 1, nr. 1 og 6, jf. § 6, stk. 1 og § 59, stk. 1, at have lagt et billede af en politibetjent på en internettet. Da et påbud fra DT om at fjerne billedet ikke var efterkommet, blev løbende tvangsbøder pålagt a 1.000 kr. pr. måned indtil påbuddet var efterkommet. Der henvises også til en del andre sager, hvoraf det fremgår, at bødeforelæg anvendes i ikke uvæsentligt omfang.<sup>75</sup>

Administrative bødeforelæg er en strafferetlig sanktion. For at sikre de retssikkerhedsmæssige hensyn, for den som vælger at vedtage bødeforelægget, kræves det, at overtrædelsen er ukompliceret uden bevismæssige spørgsmål. Sager som

---

<sup>74</sup> Blume, artikel, U.2014B.337.

<sup>75</sup> Waaben og Nielsen, s. 662 f.

afgøres med et bødeforelæg skal desuden være ensartede, således at et fast sanktionsniveau kan sættes for konkrete overtrædelser.<sup>76</sup>

DT.s årsberetninger (ÅB) viser, at bøderne i praksis for at overtræde regler om kreditoplysninger var på 5.000 kroner. Ubertigtet offentliggørelse af billeder, i kategori af almindelig oplysning, udløste bøder på 2.000 kroner, personnummer i kategori af fortrolig oplysning udløste bøder på 3.000 kroner. Offentliggørelse af helbredsoplysninger, som er fortrolige oplysninger, blev sanktioneret med bøde på 7.000 kroner. Ubertigtet videregivelse af optagelser foretaget i kriminalitetsforebyggende øjemed udløste bøder på mindst 5.000 kroner. Markedsføringsområdet havde sager med bøder på op til 25.000 kroner. Private virksomheder som ulovligt har behandlet følsomme personoplysninger har modtaget bøde på 5.000 og 10.000 kr.<sup>77</sup>

### 5.2.5 Strafansvar efter PDL.

PDL var i lovteknisk forstand opbygget, så den sondrede imellem behandling som udførtes for hhv. private og offentlige myndigheder. Det betød, at strafansvaret i offentlige myndigheder, i praksis blev vurderet i forhold til tjenestebefaling fra den dataansvarlige myndighed.

Privat DB som udførte behandling for offentlige myndigheder, gjorde det på kontraktretligt grundlag. Strafansvaret efter PDL blev aktualiseret, hvis kontraktuelle forpligtelser om sikkerhedsforanstaltninger eller lovens egne bestemmelser om samme, ikke blev overholdt.

Privat DA var derimod fuld ansvarlig for lovens materielle bestemmelser, og underlagt ansvar for at efterkomme DT.s afgørelser, vilkår, forbud og påbud. Det bemærkes om DB, at denne havde selvstændigt ansvar for at efterleve lovens krav om at træffe tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger, uanset for hvem DB behandlede persondata.

Det persondataretlige strafansvar i praksis under direktivet og hermed PDL, var således begrænset til relativt små bøder for private, ofte afgjort med administrative bødeforelæg efter fast praksis.

### 5.3 Strafansvaret i DBL

Lovens kap. 12 omhandler *"Rettsmidler, ansvar og sanktioner"*. Tre bestemmelser omhandler sanktioner. § 41 hjemler bøde- og fængselsstraf, § 42 omhandler bødeforelæg og § 43 angår, at kunne frakendes retten til at drive virksomhed.

DBL indleder § 41 med *"Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder den, der overtræder be-*

---

<sup>76</sup> Justitsministeriet 1.

<sup>77</sup> DT ÅB, 2008 og 2009 samt 2010, begge s. 11-12.

*stemmelserne om...*". Herefter oplistede disse bestemmelser, dels i stykke 1, dels i stk. 2. Det følger også, at GDPR art. 83(2) skal anvendes, når der pålægges straf efter DBL § 41, stk. 1 og 2, jf. § 41, stk. 3. Bestemmelsen angiver hvilke hensyn der skal tages til, om en bøde skal pålægges, og i tilfælde af at bøde skal gives, hensyn ved bødens udmåling.

§ 41, stk. 4 siger, at bestemmelsen om at databeskyttelsesrådgivere (DPO) ikke uberettiget må videregive eller udnytte oplysninger som de igennem deres hverv er bekendt med, alene sanktioneres med bøde (og dermed ikke fængsel). Kun hvis den øvrige lovgivning hjemler højere straf, gives fængsel. Et sådant forhold skal derfor være omfattet af STRF.

Ifølge § 41, stk. 5, er strafferammen ved overtrædelse af regler som er udstedt med hjemmel i loven, bøde eller fængsel indtil 6 måneder. Bestemmelsens 6. stk. regulerer juridiske personers strafansvar, og endeligt bestemmes forældelsesfristen til at være 5 år, jf. § 41, stk. 7.

DBL § 41 skal dels betragtes i forhold til GDPR art. 83(1) som angiver tilsynsmyndighedens, og hermed MS pligt til at sikre, at bøder pålægges for overtrædelse af GDPR, så de står i forhold "*til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.*" § 41 skal også betragtes i forhold til GDPR art. 84, som pålægger MS at fastsætte sanktioner for overtrædelser, som *navnlig* ikke er sanktioneret med administrativ bøde efter art. 83.

DBL § 42 giver DT kompetence til at udstede bødeforlæg. Bestemmelsen er således en processuel kompetencenorm.

Endeligt angives i § 43 at retten til at drive virksomhed kan fratages. Det gælder den som driver virksomhed eller den som for en privat DB opbevarer personoplysninger, og når "*nærliggende fare for misbrug*" kan begrundes i en dom for et strafbart forhold. STRF § 79, stk. 3 og 4 supplerer bestemmelsen, og giver vilkår med hensyn til frakendelsesperiode samt fravigelse af opsættende virkning ved anke af afgørelse.

I det følgende vil DT.s kompetence til at udstede administrative bødeforelæg, lovens udvidelse af strafansvaret for offentlige juridiske personer, samt sondringen imellem virksomheder og andre ansvarssubjekter blive behandlet. Herefter redegøres for sanktionsrammen for bøder og hensyn ved afgørelse og udmåling af bødes størrelse. Endelig redegøres for sanktionsforpligtelserne i art. 83 og 84 og DBL.s samspil hermed.

### 5.3.1 Administrative bøder i form af administrative bødeforelæg.

Præambelbetragtning nr. 151 bemærker, at det i Danmarks nationale retssystem ikke er muligt at pålægge administrative bøder som forudsat i forordningen. Danmark kan løse dette med en strafferetlig sanktion fra et kompetent dom-

stolsorgan, forudsat at virkningen heraf svarer til den virkning som en administrativ bøde ville forårsage, hvis den var fastsat af en tilsynsmyndighed.

Magtens tre-delning i Danmark giver forfatningsretlige betænkeligheder, ved at en administrativ myndighed kan pålægge sanktioner. Dansk retsplejes grundlæggende principper og processuelle former har desuden til formål at sikre borgers retssikkerhed. Administrative bødeforelæg rejser ikke samme betænkeligheder, og skal ikke forveksles med administrative bøder.<sup>78</sup>

I DBL § 42, stk. 1, gives DT bemyndigelse til at udstede administrative bødeforelæg, hvis overtrædelsen ikke medfører højere straf end bøde. Tilsynet kan, med et administrativt bødeforelæg tilkendegive, at en skylderklæring samt betaling bevirker, at sagen afgøres uden retssag, og dermed uden videre retsforfølgning. Ifølge stk. 2 skal RPL regler om krav til indholdet af et anklageskrift overholdes når bødeforelægget gives. Selvinkrimineringsforbudet gælder følgelig også.

Den, som af DT præsenteres for et bødeforelæg, og som ikke vil anerkende sin skyld, vil således få sin sag afgjort ved de danske domstole. Præambelbetragtning nr. 151 udtaler, at den kompetente nationale domstol bør tage hensyn til tilsynsmyndighedens anbefalinger, når den pålægger sanktioner. Præambelbetragtning nr. 151 afsluttes med at *"De pålagte bøder bør under alle omstændigheder være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning."*

DT er et uafhængigt organ. Det er anerkendt i dansk ret, at afgørelser og udtalelser fra uafhængige råd og nævn kan tillægges betydelig vægt. Årsagen er, at uafhængigheden bevirker, at retssikkerheden ikke kompromitteres. DT er således det kompetente organ, som i Danmark er tildelt kompetence til at udstede administrative bødeforelæg.

De hensyn som skal tages ifølge GDPR art. 83(2), og som omtales senere, er i vid udstrækning af skønsmæssig karakter. Lovgiver var under det lovforberedende arbejde opmærksom på, at udenretlig afgørelse med administrative bødeforelæg ville være begrænset til de overtrædelser, som utvivlsomt kan konstateres, og hvor bødens størrelse udledes af en fast praksis, så bødens udmåling ikke rummer en skønsmæssig vurdering.<sup>79</sup>

I modsætning hertil, var det også lovgivers forudsætning når domstolen udmåler bøder, at domstolen skulle tage hensyn til tilsynsmyndighedens indstilling og anbefalinger når sanktioner pålægges<sup>80</sup>.

Det fremgår også af meddelelse fra Rigsadvokaten, *"At sager ikke må afgøres med bødeforelæg før et sanktionsniveau er tilstrækkelig afklaret i retspraksis"*. Også at DT skal høres inden der træffes afgørelse om den endelige tiltale i en sag. Bødeniveau fra andre MS skal, så vidt det er muligt, indgå i høringsen.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Justitsministeriet 2.

<sup>79</sup> Lovforslag som fremsat, LSF 68, specielle bemærkninger, s. 205.

<sup>80</sup>L 68 af 25. Oktober 2017, alm. Bemærkninger, pkt. 2.8.3.7, s. 163.

<sup>81</sup> Anklagemyndighedens vidensbase.



DT.s anvendelse af bødeforelæg i praksis, vil derfor først blive aktualiseret når et tilstrækkeligt antal sager er afgjort ved domstolene, således at konkrete overtrædelsers niveau for bødestraf kan afgøres uden tvivl. Indtil da, er DT rolle at bidrage med sin uafhængige faglighed til anklagemyndigheden, hvad angår tiltaleespørgsmålet. Domstolene skal tage hensyn til DT.s indstilling.

Det danske niveau for bøder må derfor forventes at blive udviklet gennem en vekselvirkning imellem tilsynets indstillinger, anklagemyndighedens påstande, og afsagte domme.

### 5.3.2 Udvidet ansvar for offentlige juridiske personer.

MS afgør "*hvorvidt og i hvilket omfang*" offentlige myndigheder pålægges administrative bøder, jf. GDPR art. 83(7). En offentlig myndighed er i sagens natur en juridisk person.

I Høringsversionen af DBL var der ikke taget stilling til sanktionsspørgsmålet for offentlige myndigheder.<sup>82</sup> Offentlige myndigheders strafansvar har været et om-diskuteret emne under det lovforberedende arbejde, og mange holdninger tilkendegives i hørings svar til lovudkast.

Sten Bønsing argumenterer i et hørings svar imod at omfatte offentlige myndigheder af strafansvar i form af bøde. Argumenterne er, at der blot flyttes penge i det offentlige. Aktiviteternes formål er ikke at tjene penge, men at løfte en samfundsopgave, hvorved en bøde vil beskære muligheden herfor. Endeligt at der er en lang tradition for, i det offentlige, at statuere personligt ansvar.<sup>83</sup> I modsætning hertil svarer DT, at der er eksempler på, at det offentlige gentagne gange overtræder bestemmelserne.<sup>84</sup>

DBL § 41, stk. 6, pålægger juridiske personer strafansvar efter STRF 5. kap. Som tidligere nævnt, begrænses offentlige myndigheders ansvar i STRF § 27, stk. 2, ved at offentlige myndigheder kun kan straffes, såfremt deres virksomhed kan sidestilles med privat virksomhed. DBL § 41, stk. 6, 2. pkt. eliminerer imidlertid denne begrænsning ved at sige at "*offentlige myndigheder og institutioner m.v., som er omfattet af forvaltningslovens § 1, stk. 1 eller 2, straffes i anledning af overtrædelser, der begås ved udøvelse af virksomhed, der ikke svarer til eller kan sidestilles med virksomhed udøvet af private.*"

Forvaltningslovens § 1 angiver, at alle dele af den offentlige forvaltning, herunder selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., som er oprettet ved eller med hjemmel i lov samt selvejende institutioner m.v. som er oprettet på privatretligt grundlag men undergivet offentlig regulering, tilsyn eller kontrol er omfattet af forvaltningsloven.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Høringsversion af udkast til lovforslag nr. L 68, side 20.

<sup>83</sup> Justitsministeriet 3, s. 35.

<sup>84</sup> Justitsministeriet 3, s. 34 f.

<sup>85</sup> LBK nr. 433 af 22/04/2014.

Offentlige juridiske personer er således strafansvarlige efter DBL i al dens virksomhed. Det betyder, at hvis reglerne overtrædes i den faktiske forvaltning, omfattes dette også af ansvaret. Dette er en udvidelse af det offentliges ansvar, idet PDL ikke hjemlede straf for offentlige juridiske personer i deres virksomhed med faktisk forvaltning.

Det fremgår af forarbejderne, at det er en forudsætning for det offentliges ansvar, at *"...forhøjelsen af bødeniveauet bliver lavere for offentlige myndigheder..."* og at procentuelle bøder beregnet på driftsbevillingen skal have loft på henholdsvis 8 mio. kr. og 16 mio. kr. Herudover skal hensyn også tages til, om en (særlig) opgave udføres i samfundsinteresse. Det er endvidere forudsat, at offentlige myndigheder, uanset at de ikke måtte være omfattet af FVL § 1, skal være omfattet af dette lavere bødeniveau for offentlige myndigheder. I modsætning hertil vil private aktører, uanset at de måtte være omfattet af FVL § 1, ikke være omfattet af det lavere bødeniveau.<sup>86</sup>

Hvordan *"...forhøjelsen af bødeniveauet bliver lavere for offentlige myndigheder..."*, skal fortolkes, er uvist. I betragtning af, at der ikke er loft over bøder for virksomheder i GDPR, kunne det angivne loft betyde, at loftet skal modsvare den værste tænkelige overtrædelse under offentlig *virksomhed*. Denne fortolkning medfører, at der i princippet er en lavere grænse for offentlig forvaltning, da dette jo ikke er virksomhed efter TEUF art. 101 og 102. (som omtales i næste afsnit), sammenholdt med princippet om differentieret bødeudmåling for *virksomheder* og *andre* i art. 83(4, 5 og 6). Det må dermed også betyde, at bøder til offentlige myndigheder i praksis, helt generelt udmåles efter en anden skala, end praksis for private. Al offentlig virksomhed er, uanset fortolkning, omfattet af bødeansvaret med loft over bødens størrelse.

Justitsminister Søren Pape Poulsen udtaler også mundtligt ved lovforslagets 1. behandling, at der er truffet nogle valg. Det drejer sig om, at *"Offentlige myndigheder skal kunne ifalde en bøde på op til 2 eller 4 pct. af myndighedens driftsbevilling, naturligvis afhængig af grovheden, dog maksimalt 8 mio. og 16 mio. kr."* og at private virksomheder *"i princippet kan komme helt op på 75 mio. eller 150 mio.kr. afhængigt af grovheden."*<sup>87</sup>

Det må derfor lægges til grund, at ovennævnte beløbsgrænser har været lovgivers forudsætning for vedtagelse af loven.

### 5.3.3 Virksomhed som ansvarssubjekt

GDPR sonderer imellem ansvarssubjekter i art. 83(4, 5 og 6) om administrative bøder. Bøder til *virksomheder* beregnes procentuelt af global årlig omsætning. Bøder til andre med angivelsen *"op til"* hhv. 10.000.000 EUR og 20.000.000 EUR.

<sup>86</sup> L 68 af 25. Oktober 2017, alm. bemærkninger, pkt. 2.8.3.8, s. 318.

<sup>87</sup> Folketingstidende, Tillæg F, 20. møde, 16. november 2017, klokken 11.08.

## Præambelbetragtning nr. 150 om bødepålæg til virksomheder udtaler:

*” Når en virksomhed pålægges administrative bøder, forstås en virksomhed i denne forbindelse som en virksomhed som omhandlet i artikel 101 og 102 i TEUF. Når personer, der ikke er en virksomhed, pålægges administrative bøder, bør tilsynsmyndigheden i forbindelse med fastsættelsen af bødestørrelsen tage hensyn til det generelle indkomstniveau i den pågældende medlemsstat og personens økonomiske situation. Sammenhængsmekanismen kan også anvendes til at fremme konsekvent anvendelse af administrative bøder... ”*

Virksomhedsbegrebet er således et EU-retligt begreb, og skal derfor fortolkes i overensstemmelse med EU-rettens praksis efter konkurrencereglerne, idet art. 101 og 102 angår forbud imod konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling i det indre marked.

De EU-retlige konkurrenceregler har til formål, sammen med andre bestemmelser om det indre marked, at sikre den frie bevægelighed uden hindringer for markedets funktion og effektivitet. Indenfor EU-retten betragtes begrebet virksomhed som den *enhed*, som udfører en aktivitet. Virksomheder, som omfattes af TEUF art. 101 og 102, bestemmes ud fra hvilken *aktivitet* virksomheden udfører.<sup>88</sup>

I præjudiciel forelæggelse for Domstolen i sagen C-343/95, Calí, henvises til sagen C-41/90, Höfner og Eiser, præmis 21, og det angives at virksomhedsbegrebet omfatter *”enhver virksomhed, som driver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og den finansieringsmåde.”*. Der fortsættes med, i forhold til offentlige myndigheders virksomhed, at det skal undersøges om dennes aktivitet er økonomisk *”af industriel eller handelsmæssig karakter”* og dermed i princippet kunne udøves af private virksomheder med *”gevinst for øje”*.

En virksomhed som ansvarssubjekt, i relation til procentuelt fastsatte bøder uden loft, skal således vurderes ud fra dens industrielle eller handelsmæssige aktivitet med gevinst for øje, uanset dens retlige status, i overensstemmelse med den konkurrenceretlige praksis fra EU-Domstolen. EU-konkurrenceretten har omfattende praksis for afgrænsningen af virksomhedsbegrebet<sup>89</sup>.

### 5.3.4 Strafbare gerninger i GDPR art. 83 og strafferammer.

Bestemmelser, der ved overtrædelse sanktioneres med administrative bøder, er opdelt i henholdsvis GDPR art. 83(4, 5 og 6). Stk. 4 foreskriver bøde på op til 10.000.000 EUR, og hvis den ansvarlige er en virksomhed beregnet bøden på op til 2% af dennes globale omsætning, hvis dette beløb er højere. Tilsvarende gælder for stk. 5 og 6. Her er beløbsrammen blot højere. Her kan gives bøder op til 20.000.000 EUR eller op til 4% af en virksomheds globale omsætning uden loft.

---

<sup>88</sup> Mortensen § Steinicke, s. 31 ff.

<sup>89</sup> Mortensen § Steinicke, s. 33.

De bestemmelser, som ved overtrædelse, sanktioneres efter stk. 4 vedrører DA og DB.s forpligtelser som angår:

- betingelserne for lovligt at behandle oplysninger på baggrund af samtykke fra et barn hvad angår aldersgrænsen samt kontrol af forældremyndighedens indehavers samtykke når barnet er under aldersgrænsen, jf. art. 8.
- Undladelse af at underrette den registrerede om, at DA ikke længere kan identificere den registreredes oplysninger, fordi forpligtelsen hertil ikke længere er til stede, jf. art. 11.
- Undladelse af at have passende og tekniske foranstaltninger til databeskyttelse gennem design og standardindstillinger, jf. art. 25
- Undladelse af, på gennemsigtig vis, at fastlægge fordeling af forpligtelser, når to eller flere i fælleskab er DA, jf. art. 26 .
- Undladelsen af at udpege en repræsentant i Unionen, når DA eller DB er etableret udenfor Unionen, jf. art. 27.
- DB selvstændige ansvar til kun lovligt at behandle persondata ved skriftlig kontraktuel forpligtelse, jf. art. 28.
- Kun at handle efter instruks fra DA eller DB når arbejde udføres for disse, medmindre andet kræves i henhold til national eller EU-ret, jf. art. 29.
- Kravene til at føre fortegnelser over behandlingsaktiviteter, jf. art. 30.
- At samarbejde med tilsynsmyndigheden, jf. art. 31.
- At gennemføre foranstaltninger i formålet at opnå et passende sikkerhedsniveau, jf. art. 32.
- At anmelde sikkerhedsbrud til tilsynsmyndigheden, jf. art. 33.
- At underrette den registrerede ved sikkerhedsbrud, jf. art. 34.
- At udarbejde konsekvensanalyse når en behandling sandsynligvis indebærer en risiko, jf. art. 35.
- Forudgående høring hos DT inden behandling, når konsekvensanalyse har udvist høj risiko, jf. art. 36
- At udpege en DPO, jf. art. 37.
- At sikre DPO.s stilling, jf. art. 38 og dennes opgaver, jf. art. 39.
- Forpligtelser som følge af at være certificeret, jf. art. 42.
- Forpligtelser i kraft af at være akkrediteret certificeringsorgan, jf. art. 43.

De bestemmelser, som ved overtrædelse, sanktioneres efter stk. 5 og 6 vedrører DA og DB.s forpligtelser som angår:

- De grundlæggende principper for behandling: lovlighed, rimelighed og gennemsigtighed, jf. art. 5,6 og 9.
- Kravene til et gyldigt samtykke, jf. art. 7.
- At opfylde registreredes rettigheder, jf. art. 12-22
- Kravene til når personoplysninger overføres til 3. land eller til internationale organisationer, jf. art. 44-49.
- De nationale bestemmelser, som er vedtaget i henhold til GDPR kap. IX. Kapitel angår dels MS pligt til, ved lov, at forene retten til beskyttelse af personlige oplysninger med retten til ytrings- og informationsfrihed. Dels består kapitlet af MS mulighed for at vedtage supplerende bestemmelser angående specifikke behandlingssituationer. Disse situationer angår aktindsigt i officielle dokumenter, behandling af nationalt identifikations-

- nummer, i forbindelse med ansættelsesforhold, arkiv-, forskning- og statistiske formål, samt om tavshedspligt og regler i religiøse sammenslutninger.
- At adlyde tilsynsmyndighedens påbud eller krav om begrænsning af behandling samt dennes suspension af overførsler til 3. lande eller internationale organisationer eller at give myndigheden adgang til lokaler, udstyr og oplysninger som indgår i behandling af personoplysninger, jf. art. 58.
  - Manglende overholdelse af påbud fra tilsynsmyndigheden, jf. art. 58(2), jf. art. 83(6) er desuden særskilt sanktioneret i samme art. stk. 6, men efter samme skala.

Den høje skala anvendes således ved overtrædelser af de grundlæggende betingelser for at behandle persondata. Skalaen anvendes også når betingelserne for at overføre persondata til *usikker* destination ikke overholdes. Endvidere i tilfælde hvor tilsynsmyndigheden udøver beføjelser, og disse ikke efterleves. Endelig anvendes skalaen ved overtrædelser af bestemmelser som er vedtaget nationalt som supplement til GDPR kap. IX. Der er en vis manøvremargin for MS til at fastsætte undtagelser fra bestemmelser i GDPR. Nationale bestemmelser kan derfor være undtagelser til forordningens bestemmelser. Et (mis)brug af en undtagelse, kan være baggrund for, at der sanktioneres med den høje takst.

### 5.3.5 Hensyn ved afgørelse og udmåling af straf.

GDPR art. 83(1) indleder med tilsynsmyndighedens forpligtelse til at sikre, at overtrædelser sanktioneres med administrative bøder, der *"i hver enkelt sag er effektiv, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning."* Der fortsættes i stk. 2 med at angive, at administrative bøder skal gives, i tillæg til eller i stedet for, at anvende andre af tilsynsmyndighedens (mildere) beføjelser. Omstændighederne i sagen samt en række hensyn skal tages, når administrative bøder pålægges. I ikke udtømmende liste er følgende hensyn angivet:

- a) Overtrædelsernes karakter, herunder behandlingsformålet og udførelsen heraf samt alvorligheden af skadevirkningerne.
- b) Skadevolders uagtsomhedsgrad.
- c) Skadebegrænsende foranstaltninger efter sikkerhedsbrud.
- d) Skadebegrænsende foranstaltninger før sikkerhedsbrud, herunder tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger.
- e) Eventuelle tidligere overtrædelser.
- f) Samarbejde med tilsyn for at afhjælpe og begrænse skade.
- g) Hvilke oplysningskategorier som sikkerhedsbruddet berører.
- h) Måden hvorpå tilsynsmyndigheden har fået kendskab til overtrædelserne.
- i) Om påbud eller forbud fra tilsynsmyndighed angående samme sag er efterkommet.
- j) Om adfærdskodeks eller certificering er efterlevet eller ikke.
- k) Skærpende eller formildende omstændigheder, herunder økonomiske betragtninger i forhold til overtrædelserne.

DBL § 41, stk. 3 henviser direkte til GDPR art. 83(2). Danmark sikrer med denne lovteknik, i overensstemmelse med sanktionsforpligtelsen, at sanktioner udmåles i overensstemmelse med ovennævnte hensyn. Listen fremstår ikke udtømmende, idet der i litra k angives andre skærpene eller formildende omstændigheder.

GDPR art. 83(3) bestemmer, at den samlede bøde for flere overtrædelser, ikke må overstige beløbet for den alvorligste overtrædelse. Den alvorligste overtrædelse absorberer dermed mindre overtrædelser under samme behandlingsaktivitet eller aktivitet forbundet hermed.

Det fremgår af præambelbetragtning nr. 148, at sanktioner skal styrke reglernes håndhævelse. Hvis en fysisk person påføres en uforholdsmæssig stor byrde, som en virkning af sanktionerne, kan en irettesættelse gives i stedet for bøde. Det gælder ved mindre overtrædelser og behørigt hensyn bør tages til *"overtrædelsens karakter, alvor og varighed, overtrædelsens eventuelle forsætlige karakter, foranstaltninger, der er truffet for at begrænse den forvoldte skade, graden af ansvar eller eventuelle relevante tidligere overtrædelser, måden hvorpå tilsynsmyndigheden fik kendskab til overtrædelsen, overholdelse af foranstaltninger truffet over for den dataansvarlige eller databehandleren, overholdelse af en adfærdskodeks samt andre skærpene eller formildende faktorer."*

Det fremgår endvidere af præambelbetragtning nr. 150 at ved bødefastsættelse til personer, som ikke er en virksomhed efter det EU-retlige begreb, skal hensyn tages til *"...det generelle indkomstniveau i den pågældende medlemsstat og persons økonomiske situation..."*

Her ud over gælder STRF kap. 1-11, som skal anvendes på alle strafbare forhold, med mindre andet er bestemt, jf. STRF § 2. Kapitel 10 omhandler straffens fastsættelse, og angiver eksempelvis skærpene og formildende omstændigheder, jf. §§ 81 og 82, mulighed for udmåling af straf som er *mindre/under* den angivne ramme, jf. § 83, gentagelsesvirkning, jf. § 84 og modereret straf ved sammenstød, jf. § 88. Der synes ingen uoverensstemmelser imellem hvilke hensyn som skal tages under strafudmåling efter hhv. GDPR og STRF.

Det anføres i høringsversion<sup>90</sup> af L 68, at STRF kap. 10, skal anvendes når der sanktioneres efter DBL, såfremt dette ikke er i strid med bestemmelserne i GDPR.<sup>91</sup> Denne anførsel må betragtes som en præcisering af EU-rettens forrang ved fortolkning, idet DBL ikke fraviger STRF.s kap. 10.

Beslutningen af om en overtrædelse skal sanktioneres, og med hvilken retsvirkning der evt. skal følge, tages således under hensyn som givet i GDPR og STRF.

### 5.3.6 Andre sanktioner, GDPR art. 84

---

<sup>90</sup> Høringsportalens hjemmeside, Høringsversion af udkast til lovforslag nr. L 68.

<sup>91</sup> Høringsversion af udkast til lovforslag nr. L 68, alm. bemærkninger, side 246 og 320.

Bestemmelsen pålægger MS pligten til at fastsætte andre sanktioner for overtrædelser af forordningen. Det gælder *"navnlig"* overtrædelser, som ikke sanktioneres med administrative bøder. Sanktionerne skal ifølge art. 84(1), 2. pkt. være *"...effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelserne og have afskrækkende virkning."* Kommissionen skal have meddelelse om, hvad MS har vedtaget for at opfylde denne forpligtelse, jf. GDPR art. 84(2). Der er rettet henvendelse<sup>92</sup> til JM med henblik på en afklaring af, hvad der fra Danmarks side, helt konkret, er meddelt Kommissionen. Denne henvendelse har imidlertid ikke givet anledning til svar.

DBL § 41, stk. 5 er hjemmel for straf for overtrædelse af regler udstedt i medfør af DBL, men med samme strafferamme som § 41 i øvrigt. Det kan ikke forventes, at der udvikles forskellig praksis for en overtrædelses strafværdighed, afhængig af om reglen har national eller EU-retlig origin. Årsagen til at sondre, må udelukkende være af hjemmelsmæssige årsager. Endeligt følger det af Betænkningen<sup>93</sup>, at det om MS manøvremargin må antages, at disse *andre* sanktioner skal stå i forhold til bødeniveauet i GDPR art. 83.

GDPR har ikke frihedsberøvelse som sanktion, hvorfor fængselsstraf som hjemlet i DBL § 41, må kategoriseres som *anden* national sanktion, som bidrager til at opfylde MS forpligtelse til at fastsætte andre sanktioner. Ifølge STRF § 19 gælder om tilregnelser at:

*"Uagtsomhed straffes ved de i denne lov omhandlede lovovertrædelser kun, når det er særligt hjemlet. På andre lovovertrædelser er de pågældende straffebud anvendelige, også når lovovertrædelserne er begået af uagtsomhed, medmindre det modsatte har særlig hjemmel."*

Tilregnelser i form af uagtsomhed er således tilstrækkeligt for strafferetlig sanktion i DBL. Det fremgår af høringsversion til L 68, at overgang fra bødestraf til fængselsstraf eksempelvis er i et tilfælde med *"...forsætlig offentliggørelse af særlige beskyttelsesværdige oplysninger, såsom følsomme oplysninger i et meget betydeligt omfang"*<sup>94</sup>. Dette er gentaget i lovforslagets almindelige bemærkninger.<sup>95</sup> Det må derfor lægges til grund, at tilregnelserkravet for at kunne idømmes fængselsstraf efter DBL, er forsæt.<sup>96</sup>

DBL § 43, som hjemler rettighedsfrakendelse til virksomhedsdrift, må også betragtes som *anden* sanktion.

STRF § 21, stk. 1 straffer ikke-fuldbyrdede overtrædelser, som *forsøg*. Betingelsen er en strafferamme på mere end 4 måneders fængsel. Strafferammen i DBL er op til 6 måneders fængsel. Det betyder, at forsøg på overtræde de strafbare bestemmelser kan sanktioneres. Straf for forsøg må også karakteriseres som en *anden* sanktion.

---

<sup>92</sup> Bilag 1.

<sup>93</sup> JM.s betænkning nr. 1565, s. 947.

<sup>94</sup> Høringsversion af udkast til lovforslag nr. L 68, specielle bemærkninger, s. 318.

<sup>95</sup> L 68, alm. bemærkninger, 2.8.3.7, s. 164.

<sup>96</sup> L 68, specielle bemærkninger, s. 204.

Det anføres i betænkningen om godtgørelse for tort, jf. EAL § 26, at erstatningsbestemmelsen i art. 82 ikke forhindrer tort-godtgørelse i visse tilfælde. Det anføres endvidere, at tort-bestemmelsen anses for at være en sanktion efter art. 84.<sup>97</sup>

At sanktioner i særlovgivning kan bevares, uanset at overtrædelsen måtte være omfattet af GDPR art. 83, støttes af JM på præambelbetragtning nr. 149. Den udtaler, at konfiskation af fortjeneste som følge af overtrædelse af forordningen, bør være mulig i national ret.<sup>98</sup> ST-LR har en modereret opfattelse heraf, ved at udtale at art. 84:

*”indsnævrer området for, hvornår medlemsstaterne kan fastsætte sanktioner ved at præcisere, at der navnlig ikke bør fastsættes sanktioner for overtrædelser, som er underlagt administrative bøder i henhold til forordningens artikel 83.”<sup>99</sup>*

Bestemmelser fra STRF specielle del, må uanset forskelle i fortolkningen af art. 84 betragtes som *andre sanktioner*, der bidrager til at opfylde Danmarks forpligtelse til at fastsætte sådanne.

Når andre sanktioner anvendes, skal *ne bis in idem* respekteres, jf. art. 4 i tillægsprotokol 7 til EMRK. Den samme overtrædelse må dermed ikke straffes efter national ret, samtidig med at der straffes efter fællesretten. Dette princip er interessant i ny praksis, i en skelnen imellem hvilke muligheder der foreligger, for at give kombinationsstraf. Dette ligger imidlertid uden for denne fremstillings emnefelt.

### 5.3.7 Samspillet imellem sanktionsforpligtelsen og DBL § 41.

DBL hjemler straf for overtrædelser af forordningen. § 41 er hjemmel for straf i dansk ret. GDPR art. 83, stk. 4, 5 og 6 samt art. 84 hjemler sanktionsforpligtelsen for MS i EU-retten.

Den eneste bestemmelse i GDPR med sanktionsforpligtelse for MS, som ikke i sit indhold er identisk med en bestemmelse i DBL § 41, er art. 83(5), litra d. Bestemmelsen angår det nationale råderum til at vedtage bestemmelser efter GDPR kap. IX.

Når bestemmelserne med straffehjemmel i DBL § 41 sammenholdes med ovennævnte stk. 4, 5 og 6 i GDPR, art 83, er det kun DBL § 41, stk. 2, nr. 1, 2 og 8 som ikke i sit indhold er identisk med en bestemmelse i GDPR. Disse *danske* bestemmelser, (som skal forstås som bestemmelser vedtaget indenfor forordningens manøvremargin) analyseres efterfølgende.

DBL § 41, stk. 2, nr 1, oplister en række bestemmelser. Det angår:

---

<sup>97</sup> JM.s betænkning nr. 1565, s. 914.

<sup>98</sup> JM.s betænkning nr. 1565, s. 946.

<sup>99</sup> ST-LR.s betænkning nr. 1563, s. 42.



- **DBL § 5, stk. 1 og 2**, som angiver at indsamlede oplysninger ikke må anvendes til formål som er *uforenelige* med det formål hvortil oplysningerne var indsamlet. Det følger af GDPR art. 5(1), litra b, at oplysninger skal indsamles til udtrykkeligt angivne formål, og må ikke viderebehandles på *uforenelig* måde. Det følger også af GDPR art. 6(4), at behandling til andet formål skal være *foreneligt* med det formål hvormed oplysningerne er indsamlet. Bestemmelsen må således betragtes som en national præcisering af GDPR art. 83(5), litra a, som omhandler overtrædelse af de grundlæggende principper for behandling.
- **DBL § 6**, som delvis er en henvisning til GDPR.s betingelser for at oplysninger kan behandles lovligt, og med angivelse af, at når behandling er baseret på samtykke angående informationssamfundstjenester rettet imod børn, er et samtykke gyldigt hvis barnet er 13 år. Det er således en udnyttelse af MS mulighed for nationalt at tillade samtykke fra børn over 13 år, jf. GDPR art. 8(1), 3. pkt. Udgangspunktet i GDPR er 16 år.
- **§ 7, stk. 1-4**, som specificerer betingelserne for at udnytte en undtagelse til forbuddet mod at behandle særlige kategorier af personoplysninger som givet i GDPR, art. 9(2). Oplysninger om social og sundhed må kun behandles med hjemmel i lov eller ved kontraktretlig forpligtelse af personer indenfor sektoren, og som ved lov er underlagt tavshedspligt. Desuden kræves en tilladelse fra DT for private, til at udnytte undtagelsen i GDPR art. 9(2), litra g, som angår at behandle af hensyn til en væsentlig samfundsinteresse. Der kan i en sådan tilladelse stilles krav om særlige vilkår.
- **§ 8**, der specificerer vilkår for at behandle og videregive oplysninger om strafbare forhold for henholdsvis den offentlige forvaltning og for private, når behandlingen ikke sker på baggrund af en undtagelse fra forbuddet mod at behandle følsomme personoplysninger som angivet i DBL § 7. DBL § 8 giver hjemmel for at behandle oplysninger om strafbare forhold med *samtykke*, og under hvilke vilkår dette må ske. Private kan endvidere behandle oplysninger om strafbare forhold, når der er værdispring i interesseafvejningen til fordel for DA. Bestemmelsen skal betragtes i forhold til GDPR art. 10 som siger, at oplysninger om straf og lovovertrædelsers behandling på baggrund af samtykke, kun må udføres under offentlig kontrol eller med hjemmel i lov der sikrer registreredes rettigheder, og at et omfattende register kun må føres under kontrol af offentlig myndighed. Bestemmelsen skal også betragtes i forhold til GDPR art. 6(1), litra f, hvor behandling kan ske i forfølgelsen af legitim interesse med mindre registreredes ret går forud.
- **§ 9, stk. 1 og 2**, som tillader at behandle særlige kategorier af personoplysninger samt oplysninger om straffedomme og lovovertrædelser, når det er nødvendigt for at føre et retsinformationssystem i samfundets interesse. Der er forbud mod at behandle oplysningerne i andet øjemed. At denne bestemmelse er strafbelagt skal betragtes i forhold til samme bestemmelses 3. stykke. Her gives DT hjemmel til at meddele vilkår for behandling af oplysninger i retsinformationssystemer af væsentlig samfundsmæssig interesse. (og som derfor er i overensstemmelse med at behandle særlige kategorier af personoplysninger, jf. GDPR art. 9(2), litra g, samt at behandle oplysninger om straffedomme og lovovertrædelser, jf.

GDPR art. 10, idet DT fører kontrol). I lovteknisk forstand er bestemmelsen en national præcisering af at benytte undtagelsen i GDPR art. 9(2), litra g. En overtrædelse af art. 9,(1 og 2) vil derfor være at betragte som en overtrædelse af forbuddet mod at behandle særlige kategorier af personoplysninger eller ikke at opfylde betingelserne i art. 10 for at behandle oplysninger om straffedomme og lovovertrædelser. Det bemærkes at DT også kan stille vilkår til alle andre oplysninger som behandles i retsinformationssystemet, og dermed ikke kun de særlige kategorier af følsom karakter, jf. DBL § 9, stk. 3, in fine.

- **§10, stk. 1-4**, som giver vilkår for at behandle særlige kategorier af personoplysninger til statistiske og videnskabelige formål i samfundets interesse. Behandling af oplysninger i andet øjemed forbydes og DT gives hjemmel til fastsætte generelle og nærmere vilkår for videregivelser. GDPR art. 9(2), litra j, giver undtagelse til forbuddet når formålet (blandt andre oplistede) er videnskabeligt eller statistisk. Denne bestemmelse må betragtes som en national præcisering af hvilke krav som gælder, når denne undtagelse til forbuddet imod at behandle særlige kategorier af personoplysninger ønskes anvendt.
- **§ 11**, som er en national bestemmelse om at behandle personnummer. Bestemmelsen betragtes på baggrund af GDPR art. 87, som giver hjemmel til MS om at fastsætte bestemmelser om et alment middel til at identificere en person. Ved udnyttelsen af denne hjemmel, er det et krav at registreredes rettigheder og frihedsrettigheder ifølge GDPR sikres med fornøden garanti. Et personnummer skal derfor stadig behandles efter reglerne i forordningen men begrænses af DBL § 11. Bestemmelsen sondrer imellem offentlige myndigheder og privates lovlige anvendelse. Det fremgår af forarbejderne, at retstilstanden under PDL forventes at kunne videreføres, idet vurderingen er, at kravene i GDPR til registreredes rettigheder, er opfyldt<sup>100</sup>.
- **§ 12**, om behandling af personoplysninger i forbindelse med ansættelsesforhold. Bestemmelsen betragtes i forhold til forordningens hjemmelsskrav om lovlig behandling for personoplysninger, når formålet er at opfylde en retlig forpligtelse, jf. art. 6(1), litra c, samt undtagelsen til forbuddet imod at behandle særlige kategorier af personoplysninger i arbejdsretlige forpligtelser eller rettigheder, jf. art. 9(2), litra b samt art. 88 hvor MS ved lov eller kollektiv overenskomst kan vedtage bestemmelser om arbejdstageres personoplysninger i ansættelsesforhold. Når et ansættelsesforhold er årsagen til personlige oplysninger behandles, er behandling således kun lovlig med samtykke, eller hvis en arbejdsretlig forpligtelse eller arbejdsretlig rettighed påhviler DA eller den registrerede. Oplysningerne må endvidere behandles hvis DA eller 3. mand forfølger en legitim lovgivnings- eller overenskomstmæssig interesse, såfremt den vejer tungere end registreredes friheds- og grundlæggende rettigheder. Bestemmelsen er således at betragte som en specifikation af lovlighedskriteriet for at behandle personoplysninger i ansættelsesforhold.
- **§ 13, stk. 1-7**, som er bestemmelser og vilkår for videregivelse af oplysninger som anvendes i direkte markedsføring. Videregivelse kræver sam-

---

<sup>100</sup> JM.s betænkning nr. 1565, s. 969.

tykke efter markedsføringsloven (MFL) § 10 eller hjemmel i GDPR art. 6(1), litra f, som angår at forfølge en legitim interesse, som går forud for registreredes rettigheder. Ifølge MFL § 2, nr. 14 er et samtykke frivilligt og givet specifikt på informeret grundlag. Ifølge MFL § 10, stk. 1 kræver henvendelse ved e-post, automatisk opkaldssystem eller fax et forudgående samtykke. Anden henvendelse med fjernkommunikation kræver, at retten til at sige nej til markedsføring oplyses "*...klart og utvetydigt...*", jf. MFL § 10, stk. 6. Det betyder at en videregivelse af oplysningerne skal være baseret på et forudgående samtykke, som er indhentet i overensstemmelse med MFL.s regler. Bestemmelsen skal betragtes i forhold til GDPR art. 6(2), som giver MS hjemmel til i behandlingssituationer, at fastsætte specifikke krav for at sikre "*...lovlige og rimelige behandling...*". Bestemmelsen skærper således kravene til lovligt at videregive personoplysninger, når formålet er direkte markedsføring.

- **§ 20, stk. 1-4**, er specifikke bestemmelser for kreditoplysningsbureauer. Persondata må kun behandles til at bedømme soliditet og kreditværdighed, og særlige kategorier af personoplysninger samt oplysninger om straffedomme og lovovertrædelser må ikke indgå i disse data. Data, som er ældre end 5 år må kun behandles hvis de er af åbenlys betydning for vurderingen. Virksomheder tildeles endvidere *registreredes rettigheder* jf. GDPR art. 12-19, uanset ikke at være en fysisk person. Disse regler for kreditoplysningsbureauer betragtes i forhold til GDPR art. 6(2), og er således en skærpelse af lovligheds og rimelighedskravet som grundlæggende princip for kreditoplysningsbureauer.
- **§ 21**, er også specifikke bestemmelser rettet imod kreditoplysningsbureauer. Reglerne angår krav til videregivelsen, til hvem der videregives samt specifikke krav til hvilke oplysninger som må videregives.
- **§ 26, stk. 1 og 5**, angår et krav om forudgående tilladelse fra DT til private DA, inden behandling af personoplysninger foretages i forbindelse med advarselsregistre, kreditinformation eller retsinformationssystemer. Væsentlige ændringer i de behandlinger som tilladelse er givet til, kræver en ny tilladelse.

**DBL § 41, stk. 2, nr. 2**, straffer en overtrædelse af GDPR art. 10, hvis ikke forholdet er omfattet af DBL § 8. Kravet i art. 10 er at oplysninger om straffedomme og lovovertrædelser som behandles med hjemmel i art. 6(1) skal være under offentlig kontrol eller have hjemmel i national eller EU-ret, samt at omfattende strafferegistre *kun* må føres med offentlig kontrol. DBL § 8 er omtalt ovenfor, og specificerer hvornår oplysninger om strafbare forhold kan behandles. Denne straffebestemmelse betragtes derfor ud fra GDPR art. 10, som implicit stiller krav til MS om at føre kontrol med behandlingen af denne type oplysninger.

Særskilt national kriminalisering af at overtræde art. 10, er for at sikre, at forhold som falder under art. 6(2), hvor MS kan fastsætte specifikke regler for lovlig og rimelig behandling i givne situationer, og som dermed ikke omfattes af ulovlig behandling ifølge art. 6.(som er kriminaliseret i § 8), kan straffes.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> L 68, specielle bemærkninger, Til § 41, s. 203.

**DBL § 41, stk. 2, nr. 8**, hjemler straf for ikke at efterkomme DT vilkår for en givet tilladelse eller for ikke at efterkomme en *afgørelse* fra tilsynet, som er givet med hjemmel i loven. Bestemmelsen skal betragtes i forhold til GDPR art. 58 som angiver nationale tilsyns beføjelser. Bestemmelsen skal også betragtes i forhold til DBL kap. 10, som giver DT hjemmel til at anvende beføjelserne.

DT udøver offentlig forvaltning og er underlagt forvaltningsloven. Som forvaltningsorgan kan tilsynet karakteriseres som værende blandt de *"særlige lovbestemte tilsynsordninger"*<sup>102</sup>, hvorefter deres kompetence specifikt udledes af konkret lovgivning. Om afgørelses-begrebet i DBL § 41, stk. 2, nr. 8 kan defineres:

*"Med udtrykket "truffet afgørelse" i forvaltningsloven sigtes til udfærdigelse af en retsakt (forvaltningsakt), dvs. en udtalelse, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. En afgørelse i forvaltningslovens forstand vil i almindelighed være karakteriseret ved, at der er tale om*

- *en udtalelse fra en offentlig myndighed,*
- *som udstedes på offentligretligt grundlag (i modsætning til privatretligt grundlag, f.eks. en aftale),*
- *som går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret, og*
- *som retter sig mod eksterne modtagere (i modsætning til internt mod myndigheden selv)."*<sup>103</sup>

Til fortolkning af DT.s afgørelseskompetence og dermed begrebets omfang kan desuden anføres, at DT et fører tilsyn i fuld uafhængighed med enhver behandling af personoplysninger som omfattes af GDPR, DBL samt andre love med særlige regler inden for behandling af personoplysninger, jf. DBL § 27. Tilsynets afgørelser kan ikke indbringes for nogen anden administrativ myndighed, jf. DBL § 30, stk. 1. Henset til denne myndighedsudøvelse findes begrebet *afgørelse* derfor at skulle fortolkes i bred forstand, således at enhver beslutning indenfor DT.s kompetence, som kan karakteriseres som en afgørelse, er omfattet af sanktionsbestemmelsen.

Det fremgår af analysen af de *danske* bestemmelser, at de præciserer og specificerer de regler, som er vedtaget indenfor rammerne for national lovgivning i GDPR. De *danske* bestemmelser regulerer også behandling af persondata i specifikke behandlingssituationer som angivet i GDPR kap. IX og indenfor forordningens manøvrermargin. Endelig giver de *danske* regler også det værn som sikrer at DT kan udøve sin kompetence.

DBL § 41 skal derfor betragtes som en bestemmelse, der blandt andre, bidrager til at opfylde Danmarks forpligtelse til at sanktionere som angivet i GDPR art. 83 og 84. Dels i forhold til art. 83(1) som pålægger enhver tilsynsmyndighed at sikre, at administrative bøder skal gives i tillæg til, eller i stedet for at anvende tilsynsmyndighedens øvrige tildelte magtbeføjelser, som angivet i art. 58(2), litra a)-h) og j). Dels i forhold til GDPR art. 84, som pålægger MS at fastsætte andre sanktioner for overtrædelse af forordningen, *navnlig* i de tilfælde som ikke kan

---

<sup>102</sup> Begreb af Bønsing, s. 361.

<sup>103</sup> Folketingets ombudsmand.

henføres til bestemmelserne om administrativ bødestraf. Det tilføjes at sanktionerne skal være *"effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning."*, jf. art. 84(1), 2. pkt. Bestemmelsens indledende formulering udelukker således ikke, at et forhold kan afgøres efter STRF.

DBL kriminaliserer overtrædelser af forordningen og regler udstedt i medfør heraf, og giver dermed hjemmel for straf i dansk ret.

### 5.3.8 Strafansvar efter DBL.

Som en følge af forpligtelser på MS jf. GDPR, er der flere forhold, som findes af særlig betydning.

DB pålægges ansvar, for kun at behandle data lovligt efter skriftlig kontraktuel forpligtelse. GDPR pålægger dermed selvstændigt ansvar for de pligter som ifølge loven er rettet imod DB. Andre er forpligtet til kun at handle efter instruks.

GDPR forudsætter endvidere en risikobaseret tilgang til at behandle personoplysninger. Det ses eks. ved bestemmelserne om adfærdskrav ved sikkerhedsbrud, brug af konsekvensanalyse i nogle tilfælde samt indførelse af data protection officer, forpligtelserne af at være certificeret, samt kravet om at ansvaret tydeligt skal være fordelt, når flere i fællesskab er DA.

Der er endvidere angivne hensyn som skal tages i betragtning ved afgørelse om bøde, og dennes eventuelle udmåling. Disse hensyn kan i en vis udstrækning siges at skulle bedømme, om ansvarssubjektet har løbet en unødigt risiko. Der kan ikke umiddelbart konstateres kontraster, i forhold til de hensyn og den måde hvorpå danske domstole på andre retsområder vurderer en given overtrædelse eller ansvarsbedømmelse deraf. Disse hensyns betydning må vurderes når ny praksis foreligger.

Forordningen har betydet at DBL giver DT kompetence til at udstede administrative bødeforelæg. Dette betragtes ikke som væsentligt i sig selv, idet bødeforelæg også hidtil er anvendt af politiet, når fast praksis var lagt af domstolen. Kompetencen kan måske i administrativ henseende være mere effektiv, idet der spares et led i administrationen. Domstolen skal endvidere tage hensyn til DT.s indstillinger. Der er nu en aktiv forpligtelse for anklagemyndigheden til at inddrage indstillinger fra DT når tiltale beslattes. Uanset at uafhængige råds indstilling også tidligere blev tillagt vægt af domstole og andre myndigheder med afgørelseskompetence, må en stærkere indflydelse fra DT forventes i kommende praksis.

Der skelnes ikke i GDPR mellem for hvem data behandles. Bestemmelserne gælder for DA og DB indenfor forordningens materielle anvendelsesområde. Offentlige myndigheder er, som juridisk person, med loven pålagt ansvar for al behandling af personoplysninger, uanset forvaltnings- eller virksomhedsaktivitet. Der skelnes mellem databehandling ved virksomhedsdrift og anden databehandling i bøders udmåling. Denne skelnen er også anvendt i dansk ret, idet de danske

domstole ikke har været tilbageholdende med at idømme handlinger af virksomhedsaktivitet strengere straffe end straf for private handlinger indenfor forskellige retsområder.

Endelig er det i GDPR forudsat, at bøder til virksomheder udmåles procentuelt i forhold til global omsætning, og et meget højt loft for gælder for andre. Justitsministeren modificerede dog bødestørrelsen ved lovforslagets fremsættelse. Bøder efter forordningen og andre sanktioner skal være *"effektive, stå i forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning"*, jf. art. 84(1), 2. pkt.

Den danske lovgiver har med DBL udvidet strafferammen for fængsel til 6 måneder. Det betyder, at forsøg kan straffes. Forældelsesfristen er desuden udvidet til 5 år.

#### 5.4 Strafansvaret, opsummering.

GDPR har ingen direkte virkning på STRF. Lovens almindelige del regulerer alle straffe, og den specielle del anvendes ved grove overtrædelser. Ny praksis efter DBL må dog forventes at påvirke sanktionsniveauet efter STRF i retning af strengere strafudmåling. Dette er virkningen af, at straf efter DBL skal nivelleres efter niveau i andre MS, og at sanktionerne ifølge art. 84(1), 2. pkt. skal være *"effektive, stå i forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning"*.

I modsætning til tidligere, hvor DB var strafansvarlig for sikkerhedsforanstaltninger, er DB med DBL pålagt selvstændigt ansvar i bestemmelser rettet imod denne. Andre må kun handle efter instruks. DBL tilføjer også et krav om risikobaseret tilgang når personoplysninger behandles.

Den tidligere to-delte ansvarsopdeling i PDL er afløst af DBL, som ikke tager hensyn til, for hvem behandling foretages. Derimod er alle offentlige myndigheder pålagt ansvar efter loven, uanset hvilken aktivitet de udfører. Der forudsættes dog et lavere bødeniveau for offentlige juridiske personer.

Tidligere var fængselsstrafferammen i PDL på 4 måneder. Rammen er med DBL udvidet til 6 måneder. Der kan endvidere straffes for forsøg. Forældelsesfristen, som efter PDL var 2 år, er med DBL udvidet til 5 år.

Praksis fra PDL udviste et relativt lavt niveau for bøder. Bødepraksis efter DBL, som skal nivelleres efter andre MS.ers niveau, må antages at indtage et højere leje. Der er dog intet grundlag for en konkret vurdering af bødeniveau i praksis efter DBL.

## 6. Konklusion.

Som svar på problemformuleringen, som var formuleret som:

### **Hvilke særlige ændringer i persondataretligt erstatnings- og strafansvar følger af GDPR og DBL?**

Anføres:

DB er pålagt selvstændigt erstatnings- og strafansvar efter DBL. Andre må kun handle efter instruks fra DA eller DB.

Offentlige myndigheder er påført bødeansvar efter DBL, uanset hvilken aktivitet som udføres.

Fængselsstrafferammen er udvidet til 6 måneder, og der kan straffes for forsøg.

Forældelsesfristen er udvidet til 5 år.

Der er krav om risikobaseret tilgang til at behandle personoplysninger.

GDPR foreskriver høj bøderamme i forhold til hidtidigt dansk bødeniveau. Niveaueet for bøder i dansk ret må derfor forventes at stige. Offentlige myndigheder er forudsat et lavere bødeniveau end private, og med loft over bødens størrelse ved virksomhed som kan sidestilles med privat virksomhedsdrift. Bøder ved anden aktivitet til offentlige myndigheder forudsættes et lavere niveau.

Et højere bødeniveau i persondataretten end tidligere praksis, forventes at påvirke strafferettens niveau i form af strengere straffe.

## 7. Perspektivering - bødeniveau i dansk ret?

Det ligger uden for denne opgaves afgrænsning, men et spørgsmål om, på hvilken måde de danske domstole indretter ny praksis, findes ganske interessant. Der synes på den ene side et fællesskabsretligt krav om stærke sanktioner for persondataretlige overtrædelser. Straffene må på den anden side også stå i forhold til praksis i andre retsområder.

I betragtning af at mulighederne for straf er forskellige for hhv. fysiske og juridiske personer, må også forventes forskellig praksis for de to typer af ansvarssubjekter. Og som tidligere omtalt, skal straf til offentlige myndigheder afgøres mildere. Hertil kan lægges, at udmålingen skal stå i forhold til andre MS.ers niveau. Der er også hensynet til at undgå, at virksomheder med grænseoverskridende interesser ser nogen strategisk fordel i at forum-shoppe og derved have den *ledende* tilsynsmyndighed i en bestemt MS.

Uanset at sammenhængsmekanismen ikke er pligtig for MS i sanktionsspørgsmål, kan den tænkes anvendt. Tilsynsmyndighederne i de forskellige MS.er må under alle omstændigheder, have et samarbejde for at opnå et nivellement af deres sanktionsniveau.

Ovennævnte skaber interesse for, på hvilken måde de danske domstole nivellerer strafniveau i praksis efter DBL.



## 8. Litteraturliste

### Faglitteratur

- Bønsing, Sten: Almindelig forvaltningsret, 3. udgave, Jurist- og økonomforbundets Forlag, 2013.
- Eyben, Bo von og Isager, Helle: Lærebog i erstatningsret, 7. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011.
- Mortensen, Bent Ole Gram og Steinicke, Michael: Dansk markedetsret, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015.
- Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015.
- Rytter, Jens Elo: Individets grundlæggende rettigheder, 1. udgave, Karnov Group, 2013.
- Waaben, Knud: Strafferettens almindelige del 1, Ansvarslæren, 5. reviderede udgave ved Lars Bo Langsted, Karnov Group, 2. oplag, 2012.
- Waaben, Knud og Nielsen, Kristian Korfits: Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015.

### Betænkninger

- Justitsministeriet, betænkning nr. 1565.  
Betænkning om Databeskyttelsesforordningen (2016/679) – og de retlige rammer for dansk lovgivning.
- Straffelovrådets betænkning nr. 601, 1971.  
Betænkning om privatlivets fred.
- Straffelovrådets betænkning nr. 1563, 2017.  
Betænkning om freds- og ærekrænkelser.

### EU direktiver og forordninger

- Persondatadirektivet, historisk.  
Direktiv 95/46/EF af 24. Oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.
- EU-Parlamentet og Rådets forordning(EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF.

### Love, lovbekendtgørelser og bekendtgørelser.

- Databeskyttelsesloven.  
Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, Lov nr. 502 af 23/05/2018.
- Erstatningsansvarsloven.  
Bekendtgørelse af lov om erstatningsansvar, LBK nr. 1070 af 24/08/2018.
- Forvaltningsloven.

- Bekendtgørelse af forvaltningsloven, LBK nr. 433 af 22/04/2014.
- Markedsføringsloven  
Lov om markedsføring, Lov nr. 426 af 03/05/2017.
- Persondataloven, historisk.  
Lov om behandling af personoplysninger, Lov nr. 429 af 31/5/2000.
- Sikkerhedsbekendtgørelsen, historisk.  
Bekendtgørelse om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning, BEK nr. 528 af 15/06/2000.
- Straffeloven.  
Bekendtgørelse af straffeloven, Lovbekendtgørelse nr. 1156 af 20/09/2018.

### Lovforslag

- Forslag til Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger. 2017/1 LSF 68.
- Forslag til Lov om ændring af lov om forbud mod tv-overvågning m.v. og lov om behandling af personoplysninger. 2006/1 LSF 162 af 28. Februar 2007.

### Vejledninger

- Vejledning til bekendtgørelse nr. 528 af 15/06/2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning.

### Artikler

- Baumbach, Trine: "Om retten til privatliv og Straffelovrådets betænkning om freds- og æreskrænkelser". Tidsskrift for Kriminalret, TFK2017.376.
- Blume, Peter: "Civilt ansvar i persondataretten", UfR Online, U.2013B.67.
- Blume, Peter: "Offentlige myndigheders persondataansvar", UfR Online, U.2014B.337.

### Links.

Alle er besøgt og hentet 15. november 2018.

- Anklagemyndighedens vidensbase.  
<https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/c9b2bc89-c740-4303-9e47-f0dbea47d99c>
- Folketingets ombudsmand.  
[https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel\\_forvaltning\\_sret/afgoerelsesbegrebet/](https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltning_sret/afgoerelsesbegrebet/)
- Folketingstidende, Tillæg F, 20. møde, 16. november 2017.  
[http://www.folketingstidende.dk/Rlpdf/samling/20181/forhandlinger/M20/20181\\_M20\\_helemoedet.pdf](http://www.folketingstidende.dk/Rlpdf/samling/20181/forhandlinger/M20/20181_M20_helemoedet.pdf)

- Høringsportalen, Høringsversion af lovforslag nr. L 68.  
[https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/a81f6ce8-956b-4f4b-9d94-44411f0e615f/Forslag%20til%20lov%20om%20supplerende%20bestemmelser%20til%20forordning%20om%20beskyttelse%20af%20fysiske%20personoplysninger%20i%20forbindelse%20med%20behandling%20af%20personoplysninger%20og%20om%20fri%20udveksling%20af%20sådanne%20oplysninger%20\(databeskyttelseslo%20\[DOK2365818\]\).pdf](https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/a81f6ce8-956b-4f4b-9d94-44411f0e615f/Forslag%20til%20lov%20om%20supplerende%20bestemmelser%20til%20forordning%20om%20beskyttelse%20af%20fysiske%20personoplysninger%20i%20forbindelse%20med%20behandling%20af%20personoplysninger%20og%20om%20fri%20udveksling%20af%20sådanne%20oplysninger%20(databeskyttelseslo%20[DOK2365818]).pdf)
- Justitsministeriet 1.  
<https://lovkvalitet.dk/lovkvalitetsvejledningen/4-saerlige-emner/4-5-administrative-sanktioner/4-5-1-administrative-boedeforelaeg>
- Justitsministeriet 2.  
<https://lovkvalitet.dk/lovkvalitetsvejledningen/4-saerlige-emner/4-5-administrative-sanktioner/4-5-3-administrative-boeder>
- Justitsministeriet 3.  
<https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/L68/bilag/1/1869101.pdf>
- Landbrugsavisen  
<https://landbrugsavisen.dk/undgå-millionstore-bøder-forstå-ny-lov-på-tre-minutter>
- Politiken  
<https://politiken.dk/viden/Tech/art6157294/Hårdt-preset-regering-skifter-kurs-og-varsler-millionbøder-for-offentligt-datasjusk>

## Domsregister.

### Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

C-41/90      C-101/01      C-343/95  
C-465/00      C-138/01 og C-139/01, forenede sager.

### Forsikrings- og erstatningsretlig domssamling

2003 1759 V

### Ugeskrift for retsvæsen

U.1999.1675 H	U.2000.2334 V	U.2004.273 Ø	U.2004.2204 Ø
U.2005.1131 Ø	U.2005.1639 V	U.2007.334 Ø	U.2007.1969 V
U.2008.727 SH	U.2010.2448 H	U.2011.2343 H	U.2015.3802 Ø

## Bilag.

Bilag 1: Henvendelse til Justitsministeriet samt bekræftelse på modtagelse.

## 9. Anslagsdokumentation

Statistik:	
Sider	60
Ord	20.949
Tegn (uden mellemrum)	123.403
Tegn (med mellemrum)	143.941
Afsnit	737
Linjer	2.672

Medtag tekstfelter, fodnoter og slutnoter