

Tv-overvågning i det offentlige rum



Kandidatspeciale
Maj 2012
Susanne Sten Kortegård
Jurauddannelsen, Aalborg Universitet



Kandidatspeciale, Jurauddannelsen

Titel (dansk): Tv-overvågning i det offentlige rum

Title (english): Closed-circuit television in public areas

Uddannelsessted: Aalborg Universitet

Vejleder: Charlotte Bagger Tranberg

Afleveringsdato: 16. maj 2012

Udarbejdet af:

Susanne Sten Kortegård



Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	3
1.1. Problemstilling.....	3
1.2. Metode og opbygning.....	7
2. Reguleringsstrukturen.....	8
2.1. Præsentation af tv-overvågningsloven.....	11
2.1.1. Baggrund.....	11
2.1.2. Formål.....	12
2.2. Præsentation af persondataloven.....	14
2.2.1. Baggrund.....	14
2.2.2. Formål.....	15
3. Interesser på spil - hensynene bag tv-overvågning.....	18
3.1. Behovet for at anvende personoplysninger.....	18
3.2. Det beskyttelsesværdige privatliv.....	20
3.3. Balancering af hensynene.....	23
4. Adgangen til tv-overvågning på frit tilgængelige steder.....	26
4.1. Forbuddet som udgangspunkt.....	27
4.2. Undtagelser til forbuddet.....	30
4.3. Informationsforpligtelse i forbindelse med tv-overvågning.....	38
4.3.1. Bestemmelserne i tv-overvågningsloven.....	38
4.3.2. Bestemmelserne i persondataloven.....	40
4.4. Sammenfatning.....	43
5. Behandling af personoplysninger fremkommet ved tv-overvågning.....	45
5.1. Grundlæggende principper for tv-overvågning.....	47
5.1.1. God databehandlingskik.....	48
5.1.2. Angivelse af formål og formålsbestemthedsprincippet.....	49
5.1.3. Relevans og proportionalitet.....	51
5.1.4. Datakvalitet.....	53
5.1.5. Tidsbegrænsning.....	53
5.2. Tv-overvågningens retlige grundlag.....	54
5.2.1. De generelle behandlingsbetingelser.....	54
5.2.2. De specielle behandlingsbetingelser.....	63



5.3. Sikkerhed med mere	69
6. Hvem overvåger overvågerne	71
7. Konklusion.....	76
8. Summary.....	79
9. Kilder	81



1. Indledning

Tv-overvågning er et emne, der vedrører os alle. Enhver borger, der bevæger sig uden for hjemmet, bliver opfanget af et eller flere af de mange overvågningskameraer, der hænger rundt omkring. Der er ikke noget overblik over, hvor mange overvågningskameraer, der er opsat, men tallet er formentlig højere, end de fleste forestiller sig eller er opmærksomme på. For det er sikkert de færreste af os, der lægger mærke til overvågningen; det er vel mere eller mindre ubemærket blevet en del af vores alle sammens liv, og vi er efterhånden blevet så vant til de velkendte kameraer, der hænger rundt omkring, at mange af os end ikke registrerer dem. Denne overvågning er temaet for nærværende speciale.

1.1. Problemstilling

Tryghed og kriminalitetsforebyggelse

Der er ingen tvivl om, at det er en væsentlig værdi og en forudsætning for det, mange af os vil karakterisere som det gode liv, at vi kan føle os trygge – hvad enten vi færdes i eller udenfor hjemmet. Tryghed har betydning for vores livskvalitet. Der er mange facetter i vores trivsel og tryghed; det kan handle om økonomisk tryghed, social tryghed eller rent fysisk om trygheden ved at undgå angreb på egen person. Det er givet, at kriminelle handlinger rettet mod os selv eller vores ejendom kan gøre os utrygge, ligesom den megen fokusering på kriminalitet i alle afskygninger i medierne kan påvirke trygheden eller ligefrem skabe utryghed. Med til billedet hører også den politiske opmærksomhed og retorik omkring terrorhandling, der sammen med mediernes dækning forstærker oplevelsen af, at vi ikke kan føle os helt trygge.

I forsøg på at bevare eller genskabe tryghed, på at forebygge eller bekæmpe kriminalitet, og på at beskytte personer og ejendele, griber vi nu oftere til at overvåge steder og dermed også personer. Det er en naturlig tilskyndelse, hvis man føler sig truet, at forsøge at forebygge eller hindre truslen – og tankerne bag tv-overvågning er netop oftest, at det skal være kriminalitetsforebyggende og tryghedsskabende.

Privatlivsbeskyttelse og integritet

Frihed og ret til at bevæge sig, såvel ude som hjemme, uden at blive kontrolleret og overvåget, er andre væsentlige værdier, som har betydning for det gode liv.



Vi har ret til et privatliv og har langt hen ad vejen ret til at være private og beskytte vores private sfære mod indblanding udefra; retten begrænses dog af hensynet til andre mennesker og det omgivende samfund i det hele taget – vi indgår i en samfundsmæssig kontekst.

Det er en naturlig del af at bevæge sig i det offentlige rum, at vi ser og bliver set. Hvis vi ønsker at undgå det, må vi trække os tilbage til vores private områder eller til mindre befærdede områder. Men også i det offentlige rum har vi en privat sfære; vi opgiver noget af vores privathed, når vi færdes i det offentlige rum, men ikke det hele. Også her har vi en urørlighedszone, som skal respekteres af andre – ethvert menneske har ret til integritet, forstået som et område, som kun personen selv har adgang til og har ret til at kontrollere; denne kerne omkring det enkelte menneske er med til at definere det, udskille det fra andre og fastholde dets værdi som menneske.¹

Behovet for at være privat varierer fra person til person, men udgangspunktet må være, at enhver person har ret til at kunne være i fred, og at der er oplysninger om den enkelte, som andre ikke har ret til at få kendskab til; den enkelte bestemmer selv over disse oplysninger.

Mange af os vil måske kunne mærke, at der sker en form for overskridelse af en grænse, hvis vi opdager, at et andet menneske overvåger os eller eksempelvis filmer vores tur ned ad gaden. I en sådan situation vil de fleste af os nok opleve, at der bliver trådt ind over vores enemærker, en usynlig grænse overskrides, og det vil opleves som en krænkelse. Vores grænser er forskellige, og det er svært at definere, hvor grænsen går, men vi kan mærke, når den overskrides.

Det er især hensynet til privatlivets fred og den hermed forbundne personlige integritet, der nødvendiggør en begrænsning i adgangen til at tv-overvåge. Dette hensyn begrundes såvel en ret til at færdes frit, uden at blive overvåget af andre, som en ret til beskyttelse mod andres brug af de personoplysninger, der fremkommer ved en eventuel overvågning.

Overvågning i det offentlige rum

Vores forventning om at være uovervågede afhænger af, hvor vi befinder os, og i forlængelse heraf er den retlige regulering af tv-overvågning forskellig afhængig af, *hvor* overvågningen finder sted. Der skelnes især mellem frit og ikke frit tilgængelige områder. Vigtigst er det at kunne være uovervåget i det private rum, for eksempel i hjemmet, hvor vi har en klar forestilling om respekt for privatlivets fred. Det er en ret, der er markeret i vores grundlov § 72 – ”*boligen er ukrænkelig*” –

¹ Peter Blume og Janne Rothmar Herrmann: ”Ret, privatliv og teknologi”, s. 64f.



og i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8 – ”enhver har ret til respekt for sit privatliv og sit familieliv”.

Overvågning på *ikke* frit tilgængelige områder er reguleret i straffelovens § 264a:

”Den, som uberettiget fotograferer personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. Det samme gælder den, der ved hjælp af kikkert eller andet apparat uberettiget iagttager sådanne personer.”

Omfattet heraf er naturligvis ikke en ejers ret til at fotografere eller overvåge sit eget private område, hvortil der ikke er offentlig adgang. Dog er der, også på sådanne private områder, den begrænsning, at såfremt andre mennesker, som eksempelvis en hjemmehjælper eller en anden arbejdskraft af fastere karakter, jævnligt eller tilbagevendende færdes i hjemmet, må der ikke overvåges, uden at disse forinden informeres herom.

I forlængelse heraf, kan altså også arbejdspladser betegnes som ikke frit tilgængelige områder, hvor straffelovens § 264a således er gældende. Dog gør der sig særlige forhold gældende for så vidt angår en arbejdsgivers ret til at tv-overvåge ansatte; her er det den arbejdsretlige regulering, der er retningsgivende, og herunder kan en arbejdsgiver i kraft af ledelsesretten iværksætte kontrolforanstaltninger, som eksempelvis overvågning, under forudsætning af, at de iværksættes på saglig baggrund og er proportionelle i forhold til behovet. Overvågningen må ikke være integritetskrænkende.²

Frit tilgængelige steder, hvor enhver har ret til at færdes, og halvprivate rum, som eksempelvis butikker, der ganske vist er privat ejet, men hvor enhver har adgang,³ er steder, hvor vi ikke som sådan forventer at være uovervågede. Vi er bevidste om, at andre ser os og kan følge vores gøren og laden, og vi er i større eller mindre omfang opmærksomme på muligheden for, at vi kan blive tv-overvåget, idet denne opmærksomhed nok især er til stede når vi ved, at vi befinder os på privat ejendom, som ejeren har ret til at beskytte. Meget tyder på, at vi i vid udstrækning har vænnet os til overvågning, accepterer det og på nogle områder endda værdsætter det.

Det er området for tv-overvågning af frit tilgængelige steder, fokus i dette speciale rettes imod. Det er et område, der de seneste år har været i en hastig udvikling; SikkerhedsBranchen⁴ anslår, at

² Peter Blume og Janne Rothmar Herrmann: ”Ret, privatliv og teknologi”, s. 239.

³ Opdelingen er fundet i Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 16f.

⁴ Den Danske Brancheforening for Sikkerhed og Sikring, der består af virksomheder, der professionelt arbejder med sikkerhed og sikring.



der hænger 350.000 overvågningskameraer i Danmark, og det er således et område, der berører os alle, uanset om vi er opmærksomme på det eller ej, og uanset hvordan vi forholder os til det. Vi bliver alle overvåget.

Problemformulering

Omfanget af tv-overvågning er steget gennem en årrække, og intet tyder på, at udviklingen stopper. Teknologien er blevet bedre, billigere og nemmere at anvende, og behovet findes af mange at vokse i samme takt.

Der er væsentlige hensyn at tage, når tv-overvågning iværksættes – over for hinanden står hensynet til tryghed og kriminalitetsforebyggelse og hensynet til integritet og privatlivets fred.

I medierne og i den offentlige debat er det indtrykket, at primært kriminalitetsforebyggelsen og behovet for at kunne færdes i tryghed er i fokus. I forhold til såvel tv-overvågning som anden overvågning – eksempelvis forældres gps-sporing af børn via mobil – synes modhensynene til overvågningen ind imellem at glide i baggrunden. Det kan skyldes, at hensynet til privatlivets fred og integritet fremstår som lidt uklare og uhåndterlige hensyn, hvis indhold, det er svært præcist at definere. Når sådanne hensyn så skal opvejes i forhold til mere håndfaste argumenter om øget og farlig kriminalitet, kommer de bløde værdier til kort. Reguleringen af tv-overvågning er, med Peter Blumes formulering, under pres, idet befolkningen synes at finde loven for restriktiv, og synes at give udtryk for et ønske om liberalisering.⁵ Et ofte gentaget argument er, at overvågning ikke kan skade dem, der ikke har noget at skjule. Her overføres imidlertid også til tider risikoen for en så stor udbredelse af overvågning, at vi ender med at have et overvågningssamfund.

Der er således tale om en balancering mellem ønsket om sikkerhed og tryghed på den ene side, og ønsket om, og retten til, privatliv på den anden side.

På baggrund af denne problemstilling behandles i det følgende den danske lovgivning om tv-overvågning med det formål at undersøge i hvilket omfang, det er tilladt at tv-overvåge i det offentlige rum, og hvordan optagelserne kan anvendes. I sammenhæng hermed behandles hensynene bag etablering af tv-overvågning, og endelig undersøges, hvordan overvågningen kontrolleres.

⁵ Peter Blume og Janne Rothmar Herrmann: ”Ret, privatliv og teknologi”, s. 214.



1.2. Metode og opbygning

Tv-overvågning på offentligt tilgængelige steder, der er fokus for nærværende speciale, skal behandles ved gennemgang og analyse af den danske lovgivning på området for tv-overvågning, samt den primært administrative praksis, der er på området. Sammen med lovgivning og praksis er relevant litteratur på området for tv-overvågning og persondatabeskyttelse anvendt til behandling af de problemstillinger, området frembyder.

Således behandles problemstillingen ved anvendelse af den retsdogmatiske metode, der kan defineres som en overvejende analyserende metode, der beskriver gældende ret, og fortolker og systematiserer retligt materiale.

Specialet vil i det efterfølgende blive struktureret således, at der indledningsvist introduceres generelt til den gældende regulering på området for tv-overvågning – dels ved en beskrivelse af reguleringsstrukturen, dels i form af en præsentation af de to væsentligste love på området, tv-overvågningsloven og persondataloven.

Herefter belyses hensynene bag reguleringen. Der er overordnet to hensyn; således dels hensynet til behovet for at anvende tv-overvågning og dermed behandle personoplysninger, og dels det modsatrettede hensyn til beskyttelse af privatlivet. Der er tale om to modsatrettede hensyn, der må afbalanceres i forhold til hinanden, hvilket illustreres med en afgørelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

I de følgende to afsnit behandles reguleringen af tv-overvågning. Da reguleringen grundlæggende er opdelt i to hovedproblemstillinger – dels adgangen til at tv-overvåge og dels behandlingen af personoplysninger fremkommet ved tv-overvågning – behandles disse hovedproblemstillinger i hvert sit afsnit. I behandlingen af reguleringen inddrages administrativ praksis, dels fordi det er i denne praksis, at afbalanceringen af lovens modsatrettede formål udvikles, og dels illustreres herved den praktiske anvendelse af lovgivningen.

Endelig behandles afslutningsvist kontrollen med de dataansvarliges efterlevelse af lovgivningen.



2. Reguleringsstrukturen

I dansk ret er tv-overvågning af frit tilgængelige områder primært reguleret i lov om tv-overvågning⁶ og i lov om behandling af personoplysninger.⁷ Tv-overvågningsloven regulerer hovedsagligt privates adgang til at iværksætte tv-overvågning med eller uden optagelse på frit tilgængelige områder, og den forpligter den overvågende til at informere om overvågningen ved skiltning eller lignende. Enkelte forhold vedrørende offentlige myndigheders tv-overvågning er også reguleret i loven, idet den dels indeholder et skiltningskrav svarende til det, der gælder for private, og dels efter den seneste ændring af loven giver kommuner en adgang til at tv-overvåge visse frit tilgængelige steder med henblik på at fremme tryghed.

Tv-overvågningsloven indeholder ikke regler om beskyttelse af personoplysninger. Såfremt der ved tv-overvågning indsamles personoplysninger, skal denne indsamling og den efterfølgende behandling heraf – som eksempelvis opbevaring, anvendelse og sletning⁸ – ske i overensstemmelse med persondataloven, som er gældende for såvel private som for offentlige myndigheder. **Persondataloven** indeholder dansk rets almindelige regler om behandling af personoplysninger, og disse finder anvendelse, medmindre andet følger af loven, eller persondatabehandlingen er reguleret i anden lov.⁹ Lovens kapitel 6a vedrører specifikt tv-overvågning, men ellers er lovens almindelige bestemmelser gældende for enhver form for behandling af personoplysninger i forbindelse med tv-overvågning, jf. PDL § 1, stk. 8. Idet såvel privates som offentlige myndigheders behandling af personoplysninger er omfattet af persondataloven, vil beskyttelsesniveauet således være det samme, hvad enten personoplysninger behandles af offentlige eller private databehandlere.

Det antages, at tv-overvågningsloven har forrang for reglerne i persondataloven, og at behandlingsbetingelserne i persondataloven uden videre anses for at være opfyldt, når overvågning er hjemlet i tv-overvågningsloven.¹⁰ Spørgsmål vedrørende persondatabehandling, der ikke er reguleret i tv-overvågningsloven, skal bedømmes efter persondatalovens regler.

At dansk rets regler om tv-overvågning er placeret i to love, og ikke samlet i persondataloven, som er tilfældet i flere andre lande, er blandt andet historisk betinget. Da tv-overvågningsloven

⁶ Lovbekendtgørelse nr. 1190 af 11. oktober 2007 om tv-overvågning.

⁷ Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger, herefter persondataloven.

⁸ Behandling defineres i persondataloven § 3, nr. 2 som: ”Enhver operation eller række af operationer med eller uden brug af elektronisk databehandling, som oplysninger gøres til genstand for”.

⁹ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 25 og s. 85.

¹⁰ Betænkning nr. 1483/2006 om tv-overvågning, s. 88.



blev vedtaget i 1982, var registerlovene indført kun 3 år tidligere;¹¹ disse love havde til hensigt at regulere registrering og videregivelse af registrerede personoplysninger, og havde dermed et andet udgangspunkt, som blandt andet ikke omfattede *indsamling* af personoplysninger. Der var derfor ikke en naturlig sammenhæng mellem registerlovene og tv-overvågningsloven.¹² Den 1. juli 2000 blev registerlovene så afløst af persondataloven, der implementerede direktiv 95/46 EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger. Direktivet finder også anvendelse i forhold til tv-overvågning rettet mod fysiske personer, hvilket fremgår af præambelens betragtning 14, 16 og 17. Det er imidlertid overladt til medlemsstaterne at fastlægge den nærmere regulering af tv-overvågning indenfor direktivets rammer.¹³

Tv-overvågningsudvalget, der blev nedsat i 2004 med henblik på at overveje hensigtsmæssigheden af en udvidelse af adgangen til tv-overvågning samt at vurdere samspillet mellem tv-overvågningsloven og persondataloven, anbefalede i deres betænkning, at reguleringen blev samlet i persondataloven, således at reglerne fra tv-overvågningsloven skulle indgå som dele af et særligt kapitel i persondataloven om tv-overvågning. Udvalget fandt, at det ville give en mere gennemskuelig og koordineret regulering;¹⁴ denne anbefaling blev imidlertid ikke fulgt.

Reguleringen af tv-overvågning indgår i en større ramme, idet de retlige regler foruden i dansk ret, findes i EU-retten og i international ret. Beskyttelsen af privatlivet indgår ikke direkte i Grundloven, der imidlertid i § 72 beskytter boligens ukrænkelighed, som er en del af det fysiske privatliv, og kommunikationshemmeligheden, der også har tilknytning til privatlivet. Fraværet af en bredere privatlivsbeskyttelse i Grundloven kan ses i lyset af tidspunktet for dens indførelse og den seneste ændring, ligesom det må tages i betragtning, at grundlovsændringer er sjældne. Det betyder imidlertid ikke, at privatlivets fred ikke betragtes som en grundrettighed i Danmark, idet det kan anføres, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, EMRK, der er gennemført ved lov,¹⁵ udfylder denne plads.¹⁶

¹¹ Lov nr. 293 af 8. juni 1978 om private registre m.v. og Lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre.

¹² Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 23f.

¹³ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 86f.

¹⁴ Betænkning nr. 1483/2006 om tv-overvågning, s. 172.

¹⁵ Lov nr. 750 af 19. oktober 1998 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvorved EMRK inkorporeres i dansk ret.

¹⁶ Peter Blume og Janne Rothmar Hermann: ”Ret, privatliv og teknologi”, s. 24f.



I konventionen angives en række grundlæggende rettigheder, som alle borgere i konventionsstaterne har, og i artikel 8 fastsættes, at *"enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance"*. Privatlivets fred er en menneskeret – beskyttelsen i artikel 8 er bred og gælder i forhold til mange livsforhold, idet det er afgørende, at der er tale om en tilstand eller adfærd, der er relateret til det private.¹⁷ Rettigheden, og dermed beskyttelsen af privatlivet, er ikke absolut. Der er i stk. 2, fastsat en række nærmere bestemte interesser, der kan begrunde, at privatlivet krænkes, når det *"sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund"*. Således må beskyttelsen af personen ske i en samfundsmæssig kontekst, hvor altså visse hensyn går forud for hensynet til den enkelte persons privatliv. Undtagelserne, der fremgår af stk. 2, fortolkes restriktivt.

Det er anerkendt, at menneskerettighederne, herunder artikel 8, foruden at beskytte borgerne overfor staten, tillige har virkning mellem private, således at staten har en handlepligt til at sikre borgerne beskyttelse mod andre borgers krænkelser af deres privatliv.¹⁸

I forhold til den EU-retlige sammenhæng, er det allerede anført, at persondataloven er en implementering af persondatadirektivet, og derfor skal fortolkes i overensstemmelse med dette. Den betydning, som persondatabeskyttelse tillægges i EU-retten er blevet understreget yderligere i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder fra 1999, hvor beskyttelse af personoplysninger er medtaget som en fundamental rettighed, idet det i artikel 8 bestemmes, at *"enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører ham/hende"*, og videre i stk. 2, at *"disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag. Enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører ham/hende, og til berigtigelse heraf."* I Lissabontraktaten, der trådte i kraft 1. december 2009, er Charteret, jf. artikel 6 TEUF, placeret på samme juridiske niveau som traktaterne, idet det her fremgår, at unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der findes i Charteret. Reglerne om beskyttelse af personoplysninger har herved selvstændigt fået status af en grundrettighed, der således er en mere specifik beskyttelse, end privatlivsbeskyttelsen i EMRK. Det skal for en god ordens skyld nævnes, at også overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i EMRK er traktatfæstet, hvilket skete med Amsterdamtraktaten i 1999.

¹⁷ Peter Blume og Janne Rothmar Hermann: "Ret, privatliv og teknologi", s. 39.

¹⁸ Peter Blume og Janne Rothmar Hermann: "Ret, privatliv og teknologi", s. 71f.



2.1. Præsentation af tv-overvågningsloven

2.1.1. Baggrund

Den første regulering af TV-overvågning på offentligt tilgængelige steder blev indført i 1982 ved Lov om forbud mod privates TV-overvågning m.v.¹⁹ Denne regulering blev indført på baggrund af en offentlig debat, der verserede, efter der var forsøgt iværksat tv-overvågning af gågader i Herning og Hobro, hvor der var forekommet en del hærværk. Herpå fremsatte medlemmer af SF et privat lovforslag om en ændring af straffelovens § 264a, der alene gjaldt iagttagelse og fotografering af personer på ikke frit tilgængelige steder, til også at omfatte systematisk overvågning af personer på offentligt tilgængelige steder. Denne ændring blev ikke gennemført, idet man i stedet valgte at indføre en selvstændig regulering af dette område som supplement til straffelovens regulering af overvågning på ikke frit tilgængelige områder.²⁰

I lovforslaget²¹ tages udgangspunkt i, at det, i kraft af den teknologiske udvikling, med forholdsvis begrænsede omkostninger er muligt at gennemføre en vedvarende eller systematisk overvågning af et område, uden der er brug for manuel betjening, og at en sådan overvågning dermed vil kunne ske skjult. Idet der henvises til formålet med straffelovens § 264a om at beskytte befolkningen overfor former for udspionering, som man ikke er indstillet på at tage sig iagt for, begrundes dette lovforslag her med, at det vil kunne virke krænkende at blive udsat for iagttagelse eller fotografering i situationer, hvor man ikke er forberedt herpå, og det anføres, at oplevelsen af på frit tilgængelige steder at blive overvåget af ikke tilstedeværende personer vil kunne skabe en fornemmelse af utryghed og ufrihed.²²

Som modhensyn til behovet for et forbud, anføres ønsker om at opnå de sikkerhedsmæssige og kriminalpræventive fordele, der kan være med tv-overvågning, og som jo også var formålet med den nævnte iværksættelse af overvågning i Herning og Hobro.

Der foretages altså ved indførelsen af tv-overvågningsloven en afvejning af de anførte modstående hensyn – på den ene side privatlivets fred, og på den anden side fordelene i sikkerhedsmæssig og kriminalpræventiv henseende. Med loven,²³ der trådte i kraft den 1. juli

¹⁹ Lov nr. 278 af 9. juni 1982 om forbud mod privates TV-overvågning m.v.

²⁰ Betænkning om tv-overvågning nr. 1483/2006, s. 31.

²¹ LF nr. 151 af 12. marts 1982 om TV-overvågning, udformet i overensstemmelse med Straffelovrådets udtalelse af 4. februar 1982.

²² LF nr. 151 af 12. marts 1982 om TV-overvågning; bemærkninger til lovforslaget, pkt. 5.

²³ Lov nr. 278 af 9. juni 1982 om forbud mod privates TV-overvågning m.v.



1982, blev der indført et generelt forbud mod privates tv-overvågning på offentligt tilgængelige steder, idet § 1, stk. 1 dengang som nu lyder:

”Private må ikke foretage tv-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel.”

I forlængelse af nævnte modhensyn til reguleringen, fandtes tv-overvågning af butikker, tankstationer, fabriksområder, overdækkede butikcentre og lignende områder at have en rimelig kriminalpræventiv begrundelse, hvorfor loven ikke skulle udelukke tv-overvågning sådanne steder, og der blev i lovens § 2 indsat en bestemmelse, hvorefter forbudsreglen ikke omfatter overvågning sådanne steder.

2.1.2. Formål

Formålet med lovens indførelse var, som beskrevet, at beskytte befolkningen mod overvågning, og samtidig hermed at anerkende og lovliggøre overvågning i et vist omfang. Med lovgivers fastsættelse af et forbud som udgangspunkt, og hertil hørende undtagelser til forbuddet, kan begge formål siges imødekommet med loven.

Iværksættelse af tv-overvågning sker oftest med det formål at **forebygge kriminalitet** rettet mod enten personer eller værdier i form af fast ejendom eller løsøre,²⁴ herunder som hjælp til opklaring af kriminalitet. Tanken bag er dermed, at gerningspersonen vil afholde sig fra at begå den kriminelle handling, når han/hun ved eller opdager, at handlingen overvåges eller optages med kamera. Til trods for, at det efter mange forskellige undersøgelser²⁵ må siges at være uklart, hvorvidt tv-overvågning har en sådan kriminalitetsforebyggende virkning, er dette formål fortsat i fokus, når der lovgives på området, og mulighederne for tv-overvågning udvides,²⁶ ligesom der i befolkningen synes at være en tro på den kriminalpræventive effekt, idet der generelt er en positiv stemning overfor tv-overvågning. Det skal dog tilføjes, at den positive stemning afhænger af, *hvor* der overvåges, idet flere er positivt stemt overfor overvågning i og udenfor banker og posthuse, mens den positive holdning til overvågning på eksempelvis gågader er mindre.²⁷

²⁴ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 12f.

²⁵ Jf. Betænkning om tv-overvågning nr. 1483/2006, bilag 2, hvori en række undersøgelser fra forskellige lande refereres, og hvor meget blandede resultater ses.

²⁶ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 14.

²⁷ Rapport fra Det Kriminalpræventive Råd i Betænkning om tv-overvågning nr. 1483/2006, bilag4, s. 276ff. Her refereres en meningsmåling fra 2004 vedrørende befolkningens holdning til tv-overvågning.



Tv-overvågning med optagelse kan, ved siden af den nævnte mulige forebyggende effekt, være en hjælp i **opklaringen af begået kriminalitet**, og optagelser fra et gerningssted vil kunne anvendes som et bevis ved en efterfølgende domfældelse. Dette forudsætter naturligvis, at optagelserne er af en vis kvalitet, hvilket i takt med den teknologiske udvikling stadig oftere vil være tilfældet. Den effekt af tv-overvågningen, der knytter sig til opklaring af kriminalitet, har nær sammenhæng med forebyggelsen, idet en øget sandsynlighed for opklaring i sig selv kan have en forebyggende effekt – jo større risiko for opdagelse, desto større incitament til ikke at begå en forbrydelse.²⁸ Udvalget bag betænkning 1483/2006 om tv-overvågning anfører, at det ”.. i almindelighed nok [må] konstateres, at tv-overvågning virker stærkest som et opklaringsmiddel ... medens den forebyggende effekt i vid udstrækning må antages at være en konsekvens heraf.”²⁹

Et andet vigtigt formål med tv-overvågning er at **skabe tryghed** for de mennesker, der færdes eller opholder sig på det overvågede område – et formål, der hænger tæt sammen med kriminalitetsforebyggelsen. Der er, som antydnet ovenfor, i befolkningen en tro på den kriminalpræventive effekt af tv-overvågningen, hvilket igen har som konsekvens, at den af nogle vil opleves som tryghedsskabende. Det harmonerer ikke nødvendigvis så godt med de nævnte kriminalpræventive undersøgelser, men er måske mere en psykologisk effekt, idet overvågningen kan give en fornemmelse af ikke at være alene; at der er nogen, der ser, hvad der sker. Igen er dette naturligvis ikke entydigt, idet andre ikke vil opleve overvågningen som noget positivt, men derimod vil opleve sig overvåget og kontrolleret.³⁰

Et aspekt af kriminalitetsbekæmpelsen – forebyggelse og opklaring af kriminalitet – er **beskyttelsen af fast ejendom og løsøre**, og begrænsninger i muligheden for at tv-overvåge kan opleves som en begrænsning i den enkeltes mulighed for at beskytte sin ejendom. Dette hensyn til ejendomsbeskyttelse har været medvirkende til undtagelserne til forbudet mod tv-overvågning.³¹ I forlængelse heraf anføres det i betænkning 1483/2006, at tv-overvågning foruden beskyttelse af økonomiske værdier for de virksomheder m.v., der etablerer overvågningen, tillige har til formål at beskytte ansatte og kunder mod fysiske overgreb ved eksempelvis røverier eller anden grov kriminalitet.

²⁸ Betænkning om tv-overvågning nr. 1483/2006, s. 165.

²⁹ Betænkning om tv-overvågning nr. 1483/2006, s. 165.

³⁰ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 15 og Betænkning om tv-overvågning nr. 1483/2006, s. 129.

³¹ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 14.



Endelig kan ønsket om at udøve **kontrol** være et formål med tv-overvågning. Det kan være med henblik på at tilvejebringe eller understøtte orden i det offentlige rum, eksempelvis ved større arrangementer, eller det kan være på arbejdspladser, hvor en arbejdsgiver ønsker at kontrollere arbejdets udførelse.³²

Lovens område

Tv-overvågningsloven gælder, som det fremgår af § 1, for privates tv-overvågning af personer på offentligt tilgængelige områder, og den regulerer alene *adgangen* til at overvåge. At det ved lovens indførelse specielt var privates overvågning, man fandt behov for at regulere, har blandt andet baggrund i dels, at det var privat overvågning, der satte den offentlige debat om emnet i gang, og dels at behovet for offentlig regulering ikke fandtes at være så påtrængende i kraft af den almindelige offentligretlige regulering.³³ Offentlige myndigheders adgang til tv-overvågning reguleres nu i blandt andet persondataloven, idet der dog er enkelte bestemmelser i tv-overvågningsloven, der omfatter disse.

2.2. Præsentation af persondataloven

2.2.1. Baggrund

Persondataloven trådte i kraft den 1. juli 2000 som en implementering af direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

Danmark havde inden implementering af direktivet databeskyttelsesretlig regulering i registerlovene, som regulerede spørgsmålet om, hvornår personoplysninger kunne registreres, hvornår de kunne videregives, og hvor længe de kunne opbevares, hvorimod alle de øvrige måder, hvorpå persondata kan behandles, som eksempelvis indsamling af oplysninger, ikke var omfattet af disse love.³⁴

Foruden den nationale regulering var der sideløbende udviklet en international regulering, da der med den øgede internationalisering opstod et behov for databeskyttelse på tværs af grænser. Således fastsatte OECD i 1980 en række hovedprincipper for databeskyttelse,³⁵ men vigtigere for

³² Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 15.

³³ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 17.

³⁴ Peter Blume: ”Behandling af persondata – en kritisk kommentar”, s. 19.

³⁵ OECD Guidelines governing the protection of privacy and transborder flows of personal data, se Peter Blume: ”Behandling af persondata – en kritisk kommentar”, s. 20.



dansk ret er Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger; denne konvention ratificerede Danmark i 1989. Fællesskabsretligt blev det imidlertid besluttet at indføre en fælles regulering med beskyttelse af persondata og sikring af fri overførsel af oplysninger mellem medlemslandene, således at en sådan udveksling af oplysninger ikke kunne hindres under henvisning til at ville beskytte personoplysninger. Persondatadirektivet blev udstedt i 1995 efter 5 års forhandlinger, hvor blandt andet Danmark ikke fandt indførelse af et direktiv nødvendigt, men mente, at det ville være for bindende for medlemslandene og en hindring for en mulig liberalisering af lovgivningen.³⁶ Men vedtaget blev det, og ifølge betragtning nr. 11 er direktivets princip om beskyttelse af personers rettigheder og frihedsrettigheder, og navnlig retten til privatlivets fred, en præcisering og udvidelse af principperne i Europarådskonventionen. Konventionen, der har dannet grundlag for en række af de gældende regler, er i 1999 tiltrådt af EU, og er således fortsat folkeretligt forpligtende for Danmark og de øvrige medlemslande, og reglerne i direktivet skal anvendes og fortolkes i overensstemmelse med konventionen.

Trods en frist for implementering af direktivet den 24. oktober 1998, skete dette i Danmark først med persondataloven, altså den 1. juli 2000, idet først det tredje lovforslag blev vedtaget, hvilket har flere årsager, som ikke nærmere skal behandles her; blot kan det anføres, at det langstrakte forløb blandt andet vidner om, at persondatabeskyttelse har stor politisk bevågenhed.³⁷

2.2.2. *Formål*

Indførelsen af persondataloven havde ifølge lovforslaget³⁸ til formål at gennemføre en mere tidssvarende generel lovgivning om behandling af personoplysninger til afløsning af registerlovgivningen. Det anføres i bemærkningerne, at loven har to formål, nemlig at sikre et fortsat højt beskyttelsesniveau i forhold til den enkelte borger, samtidig med at der ønskes skabt en fleksibel ordning, der udnytter de nye og stadig stigende muligheder for elektronisk behandling af personoplysninger. Hermed antydes således, at hensynene skal varetages i en afbalancering. Endnu et væsentligt formål med loven er, at den skal gennemføre EU-direktiv 95/46/EF.

³⁶ Peter Blume: "Behandling af persondata – en kritisk kommentar", s. 21.

³⁷ Peter Blume: "Behandling af persondata – en kritisk kommentar", s. 30.

³⁸ Lovforslag nr. 147 af 9. dec.1999 om behandling af personoplysninger, Bemærkninger til lovforslaget, pkt. 1.



Loven er altså ikke udelukkende en beskyttelseslov – den skal anvendes i en afbalancering mellem de to hovedhensyn, men der er ikke i loven, lovforslaget eller i betænkningen bag loven³⁹ angivet, hvordan de forskellige mål indbyrdes skal vægtes. Peter Blume anfører,⁴⁰ at en sådan stillingtagen til spørgsmålet om afbalancering kunne være ønskelig, idet det jo er en central problemstilling, der er i spil ved den konkrete anvendelse af loven, og at der uvægerligt i praksis vil skulle foretages en afbalancering, der er udtryk for et valg – et valg, der ville kunne være faldet anderledes ud. Han anfører videre, at der jo egentligt er tale om et politisk spørgsmål, der kunne ønskes en angivet retningslinie for i en formålsbestemmelse, og siger samtidig, at en sådan formålsbestemmelse tillige kunne tydeliggøre lovens mål og dermed undgå, at den, som nu, umiddelbart anses for entydigt at være en beskyttelseslov.⁴¹

I kraft af at loven implementerer persondatadirektivet, er det beskrevne formål med loven i overensstemmelse med direktivet, hvori det dobbelte formål afspejles i titlen – ”om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger” – ligesom det beskrives i betragtningerne samt i artikel 1, der lyder:

”1. Medlemsstaterne sikrer i overensstemmelse med dette direktiv beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger.

2. Medlemsstaterne må ikke af grunde, der har forbindelse med den i stk. 1 foreskrevne beskyttelse, indskrænke eller forbyde fri udveksling af personoplysninger mellem staterne.”

I betragtning nr. 2 erklæres det, at databehandlingssystemer er til for menneskets skyld, og at de skal være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, ligesom de skal bidrage til at ”sikre økonomiske og sociale fremskridt og til at fremme samhandelen og det enkelte menneskes velfærd”. I betragtning nr. 7 og 8 fremføres, at medlemslandenes forskellige beskyttelse af persondata vil kunne forhindre udveksling af persondata, og at dette vil kunne udgøre en hindring for udøvelsen af økonomiske aktiviteter på fællesskabsplan, virke konkurrencefordrejende og hindre de nationale myndigheder i at udføre opgaver, der påhviler dem i henhold til fællesskabsretten. For at komme denne hindring til livs, skal der ske en

³⁹ Betænkning 1345/1997, udarbejdet af Registerudvalget, der blev nedsat af Justitsministeren efter udstedelsen af Persondatadirektivet, s. 151f og s. 173f.

⁴⁰ Peter Blume: ”Behandling af persondata – en kritisk kommentar”, s. 9f.

⁴¹ Den balancering mellem to formål, som loven forfølger, kommer, foruden i lovens formål, også til udtryk i flere af lovens regler, der foreskriver en afbalancering mellem modstående hensyn, hvilket behandles i det følgende.



samordning af medlemslandenes lovgivninger på området, hvilket er af afgørende betydning for det indre marked.

I betragtningerne som i formålsbeskrivelsen fremstår de to formål som lige, om end det kan anføres, at den fri udveksling af personoplysninger måske vejer tungest i og med, at det er adgangen hertil og hensynet til et indre marked uden hindringer, der initierede direktivet. Her overfor står, at vægten af privatlivsbeskyttelsen og beskyttelsen af personoplysninger er understreget i kraft af, at disse rettigheder er fastsat som grundlæggende rettigheder i Charteret, og dermed er givet en central placering i EU-retten.

I dansk ret bliver afbalanceringen af de to formål med loven udviklet i praksis, hvor Datatilsynet spiller en væsentlig rolle som uafhængig statslig tilsynsmyndighed, jf. persondatalovens kapitel 16, og hvor domstolene kun sjældent inddrages som konfliktløser og lovfortolker.⁴² Datatilsynets afgørelser kan ganske vist indbringes for domstolene, men det sker kun sjældent; dels fordi det er ressourcekrævende for en registreret eller en virksomhed, og dels fordi domstolene er tilbageholdende med at ændre afgørelser truffet af en sagkyndig myndighed som eksempelvis Datatilsynet.⁴³

Ved fortolkningen og anvendelsen af loven skal der tages hensyn til, at den har en fællesskabsretlig baggrund, hvorfor fortolkning skal ske i overensstemmelse med direktivet, og den endelige fortolkning henhører under EU-domstolen, således typisk i form af nationale domstoles præjudicielle forelæggelser i henhold til art. 267 TEUF, i det omfang sådanne sager rejses indenfor området. Der er imidlertid også bestemmelser i loven, der er rent danske, hvor Danmark har fastsat mere vidtgående beskyttelsesregler, som i § 8 om semifølsomme personoplysninger, og for disse bestemmelsers vedkommende vil Domstolen alene kunne tage stilling til, hvorvidt de er i overensstemmelse med direktivet.^{44,45}

⁴² Peter Blume: ”Behandling af persondata – en kritisk kommentar”, s. 11.

⁴³ Peter Blume: ”Behandling af persondata – en kritisk kommentar”, s. 12.

⁴⁴ Peter Blume: ”Behandling af persondata – en kritisk kommentar”, s. 25.

⁴⁵ Der er med en dom fra EU-domstolen af 24. november 2011, C-468/10, ASNEF, noget, der tyder på, at den specielle danske bestemmelse om semifølsomme oplysninger i § 8, ifølge Domstolen, ikke er i overensstemmelse med direktivet, jf. Charlotte Bagger Tranberg: ”Direktivstridige semifølsomme oplysninger” i Juristen, nr. 1, 2012, s. 35ff. Dette skal imidlertid ikke yderligere behandles her.



Lovens område

Persondataloven gælder for såvel den offentlige som den private sektor;⁴⁶ misbrug af personoplysninger vil kunne medføre krænkelse, uanset hvem, der står bag. Det offentlige kan måske ses som den potentielt største krænker i kraft af mængden af personoplysninger, der behandles i det offentlige system, men i takt med de teknologiske muligheder herfor, findes der også i private virksomheder en betragtelig mængde personoplysninger, som altså tillige er underlagt lovreguleringen.

Efter denne præsentation af tv-overvågningsloven og persondataloven, og inden fokus rettes mod en gennemgang af de dele af reguleringen, der har relevans for tv-overvågning, skal der i følgende afsnit ses nærmere på de modsatrettede interesser, der er på spil indenfor persondataområdet.

3. Interesser på spil - hensynene bag tv-overvågning

3.1. Behovet for at anvende personoplysninger

Det er i kraft af den teknologiske udvikling, at muligheden for behandling af persondata er forbedret, og at dermed også behovet for persondatabeskyttelse er opstået. I modsætning til tidligere tider, hvor en samtale altid foregik face to face, og hvor den alene efterlod sig spor i erindringen eller måske i nedfældede notater, foregår megen kommunikation i dag elektronisk, og bliver måske lagret, eller efterlader sig på anden vis elektroniske spor, hvilket gør muligheden eller risikoen for spredning af oplysninger væsentligt større.

Med den moderne informationsteknologi anvender vi computere til indsamling, lagring, behandling, præsentation og overførsel af information. Teknologien har på effektiv og rationel vis gjort os i stand til at håndtere store mængder data, herunder persondata. Og som det er tilfældet på også mange andre områder i vores liv og dagligdag, følger vores behov trit med vores muligheder – jo flere muligheder, der er åbne for os, jo større bliver vores behov; de øgede muligheder for *behandling af persondata*, medfører også en øget tilbøjelighed hertil.

Teknologien er, og bliver anvendt som, et gode, der gør hverdagen og mange arbejdsgange lettere, og som åbner mange muligheder. Computere og internet bliver brugt af stort set alle; i det

⁴⁶ Dog er Folketinget og efterretningstjenesterne undtaget, ligesom massemedier anvendelse af persondata har en særstilling, jf. § 2.



offentlige, som i det private, og af privatpersoner i alle aldre fra barn til gammel. Muligheden for at dele og sprede personoplysninger er øget væsentligt med internettet, som stort set alle i Danmark har adgang til, men dermed er også risikoen for integritetskrænkelser øget, for også her gælder, at de øgede muligheder for at dele eller sprede personoplysninger, også betyder, at vi i højere grad benytter os heraf.

Den teknologiske udvikling, og de stadig mange og nye muligheder, der følger heraf, må betragtes som et gode, men det er naturligvis samtidigt vigtigt til stadighed at tage højde for og sætte ind overfor de risici, i forhold til eksempelvis integritetskrænkelser, denne udvikling fører med sig. Oplysninger, der flyder i den virtuelle verden, skaber nemlig samtidig betydelige muligheder for misbrug, og det er for de fleste almindelige brugere af internettet ganske uoverskueligt, hvor, hvordan, hvor længe og af hvem, personoplysninger anvendes, ligesom det synes umuligt at sikre sig oplysninger fjernet.

Beskyttelse er nødvendig; naturligt i form af retlig regulering, men det må også nævnes, at der ved hjælp af selvsamme teknologi kan indbygges mekanismer, der understøtter privathed og sikrer imod privatlivskrænkelser, således eksempelvis anvendelse af kryptering.⁴⁷

Som beskrevet i det foregående afsnit, er formålet med lovgivningen på det persondataretlige område todelt. Samtidig med sikring af borgerne i form af beskyttelse mod misbrug af personoplysninger, er formålet med lovgivningen at sørge for, at de nye og stadig stigende muligheder for elektronisk behandling af personoplysninger kan udnyttes. I kraft af lovens EU-retlige ophav er det målet med reguleringen, at sikre en fri udveksling af personoplysninger mellem medlemslandene, så der ikke stilles hindringer for det indre marked. Som også inden for landets grænser, er de teknologiske muligheder medvirkende til at lette arbejdsgange og skabe nye muligheder for aktiviteter, herunder økonomiske, på tværs af grænserne.

En af de muligheder, teknologien har medført, er muligheden for tv-overvågning. Tv-overvågningen anvendes, som ligeledes beskrevet i forrige afsnit, til flere anerkendelsesværdige formål, hvor kriminalitetsbekæmpelse kan fremhæves som et vægtigt et af slagsen for så vidt angår overvågning i det offentlige rum. Også på dette område sker der en stadig udvikling af teknologien, der dels har betydet en forbedring af kvaliteten, og dermed mere effektive anvendelsesmuligheder, og dels et fald i priserne, hvilket gør tv-overvågningsmuligheden

⁴⁷ Peter Blume og Janne Rothmar Herrmann: ”Ret, privatliv og teknologi”, s. 45.



tilgængelig for flere, og dermed gør udbredelsen større. Hvorvidt behovet for tv-overvågning er opstået som følge af øget kriminalitet, øget fokusering på kriminalitet eller øgede muligheder for anvendelse af overvågningsteknologien er svært at vurdere, men fakta er, at udbredelsen i de senere år har været stigende.

Det er åbenbart, at teknologien bringer mange fordele. Den udbredte anvendelse af tilgængelig teknologi indebærer, at den personlige integritet må beskyttes af retlig vej, mens dette imidlertid ikke må betyde, at teknologiens samfundsmæssigt nyttige virkninger ikke udnyttes.⁴⁸ Udfordringen i forhold til den teknologiske udvikling ligger, ifølge Peter Blume, ikke så meget i at udforme lovgivningen, da denne ofte udformes teknologineutralt; det er derimod snarere en udfordring at sikre, at de fastsatte principper og regler bliver respekteret i praksis, hvor, med Blumes ord ”den teknologiske fantasi tilsyneladende ikke kender nogen grænser.”⁴⁹

3.2. Det beskyttelsesværdige privatliv

For at pejle sig ind på det andet omdrejningspunkt i reguleringen af tv-overvågning, er det værd at se nærmere på beskyttelsesobjektet i lovgivningen. Det er personer, der skal beskyttes; og det, de skal beskyttes imod, er den krænkelse af privatlivet og den personlige integritet, som misbrug af oplysninger om dem kan føre til. Selv om det er personen, der skal have glæde af beskyttelsen, er det *personoplysningen*, der er beskyttelsesobjektet i persondataloven, idet lovens regler er rettet mod denne.⁵⁰ I tv-overvågningsloven er det *personovervågning*, der reguleres. Det er altså for en umiddelbar betragtning, personen, der skal beskyttes mod overvågning, men baggrunden herfor er imidlertid, at *oplysninger* om personen og hans/hendes færden, fremkommet ved overvågningen, kan misbruges på krænkende vis. Ved at beskytte mod personovervågning, beskyttes dermed oplysninger om personen, herunder personens færden, og når oplysninger om personen beskyttes mod misbrug, beskyttes personens privatliv.

Idet det kan være vanskeligt præcist at definere det privatliv, eller den privathed, der søges beskyttet indenfor dette retsområde, har alle mennesker dog en opfattelse af, at nogle oplysninger om dem selv er private, mens andre oplysninger kan deles med en bredere kreds, eller måske endda lægges åbent frem for enhver. Der er således en opdeling mellem det private og det

⁴⁸ Peter Blume: ”Databeskyttelsesret”, s. 63.

⁴⁹ Peter Blume: ”Databeskyttelsesret”, s. 63f.

⁵⁰ Peter Blume og Janne Rothmar Herrmann: ”Ret, privatliv og teknologi”, s. 30.



offentlige, om end grænserne her imellem er individuelt defineret.⁵¹ Ud over at det individuelt forskellige syn på privathed gør det vanskeligt at definere begrebet, forholder det sig også ofte sådan, at det for den enkelte kan være svært at beskrive, hvorfor man i en given situation føler sig krænket. Peter Blume og Janne Rothmar Herrmann giver to eksempler, som alle kan forholde sig til, til illustration af begrebets lidt u håndterlige og luftige karakter.⁵² Det ene er den situation, at man kommer hjem efter en tur i byen, og alt er, som da man forlod hjemmet, intet er fjernet eller ødelagt, men man ved, at der har været en ukendt person i hjemmet. I en sådan situation, vil de fleste nok opleve deres privathed krænket, selv om der hverken er sket skade eller lidt tab, men det kan være svært at forklare hvorfor. Det andet eksempel er, at man får at vide, at en fremmed person har set et intimt foto af én. Dette vil af mange opleves som en krænkelse, uanset at vedkommende fremmede ikke gør yderligere, og man har sikkerhed for, at billedet er destrueret. Det er således svært nærmere at definere det private, der bør og ønskes beskyttet, og begrebets lidt upræcise indhold kan måske vanskeliggøre argumentationen, når beskyttelsen af privatheden er stillet overfor andre interesser, som eksempelvis det mere håndfaste argument om kriminalitetsbeskyttelse ved tv-overvågning.

Privatliv, og dermed også beskyttelsen heraf, kan opdeles på forskellig vis. Et eksempel er opdeling i fysisk, psykisk, informationelt, kommunikativt og territorielt privatliv, hvor der er en sammenhæng mellem kategorierne, men hvor hver enkelt kategori fremhæver et bestemt aspekt af privatlivet.⁵³ Opdelingen illustrerer, at begrebet privatliv er bredt, og at den del, der handler om privatlivsbeskyttelse i forbindelse med tv-overvågning, er én del af en større sammenhæng. Den retlige beskyttelse af *personoplysninger* relaterer sig til det informationelle privatliv, der vedrører information om den enkelte person og dermed også den psykiske integritet. Integritet skal forstås som et udtryk for en urørlighedszone, som ethvert menneske har, og som skal respekteres af andre. Det er et område, den enkelte person selv bestemmer over og kan udøve kontrol over.⁵⁴

Værnet omkring personoplysninger – eller det informationelle privatliv – ses også i de forvaltningsretlige regler om tavshedspligt, som indebærer en beskyttelse af de oplysninger, den offentlige forvaltning kommer i besiddelse af i mødet med borgeren. Den fortrolighed, som tavshedspligten lover borgeren, er en anerkendelse af, at det er den enkelte person, der selv er herre over, hvilke oplysninger, der er private og hvilke, der kan deles med andre, og denne

⁵¹ Peter Blume: ”Databeskyttelsesret”, s. 11.

⁵² Peter Blume og Janne Rothmar Herrmann: ”Ret, privatliv og teknologi”, s. 58.

⁵³ Peter Blume: ”Databeskyttelsesret”, s. 13.

⁵⁴ Peter Blume og Janne Rothmar Herrmann: ”Ret, privatliv og teknologi”, s. 65.



fortrolighed er afgørende for, at borgeren trygt kan rette henvendelse til det offentlige og eksempelvis tage imod økonomisk eller social støtte. En lignende tavshedspligt findes inden for andre områder eller erhverv, der i kontakten med borgeren kommer i besiddelse af personoplysninger, der betragtes som private; således har eksempelvis læger og øvrigt sundhedspersonale tavshedspligt, ligesom også advokater, psykologer og præster skal respektere den enkeltes ret til fortrolighed og er underlagt tavshedspligt om det, de erfarer under udøvelsen af deres profession. *Fortrolighed* betyder således, at information om personen ikke gøres tilgængelig for andre, og er dermed et middel til at beskytte det private. Foruden i forholdet til diverse professionelle, er fortrolighed også i private relationer af betydning for en oplevelse af tryghed. Selv om oplysninger om personen er kendt af flere, end personen selv, kan det godt være integritetskrænkende, at den spredes videre. Når andre derimod omgår personoplysninger med fortrolighed, og spredning eller videregivelse af oplysninger kontrolleres af personen selv, er personens integritet bevaret.

Alle personer har et privatliv og er omfattet af samme retslige beskyttelse heraf, om end nogle krænkelse er mere åbenbare end andre. Som eksempel på privatlivskrænkelser i et gråzoneområde kan nævnes balancen mellem privatlivskrænkelser og omsorg, som kommer i spil i forhold til børn, der overvåges af forældre via mobiltelefonen, eller via webcam i børnehaven, eller i forhold til demente, der udstyres med en sporingschip. På visse områder, som eksempelvis gps-sporing af demente, har lovgiver valgt at vægte omsorgen over privatlivsbeskyttelsen.⁵⁵ Eksemplet med børn, der overvåges af forældre, hvor der også synes at være tale om en krænkelse af børnenes privatliv, må imidlertid formentlig antages at høre under definitionen af ”aktiviteter af rent privat karakter” i persondatalovens § 2, stk. 3, hvilket betyder, at forholdet ikke er omfattet af persondataloven.

Også på andre områder, kan privatlivsbeskyttelsen begrænses af modstående hensyn og interesser. Som eksempel kan nævnes, at tavshedspligten, der er nævnt ovenfor, brydes af en underretningspligt i lov om social service § 154, hvorefter alle borgere har en pligt til at underrette den stedlige kommune, hvis man får kendskab til, at et barn eller ung udsættes for vanrøgt, nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare. For personer, der udøver offentlig tjeneste, gælder en skærpet og udvidet

⁵⁵ Det har siden 1. juli 2010 været muligt at anvende ”personlige alarm- og pejlesystemer” til såvel børn og unge, der er anbragt i døgninstitution eller på opholdssted, og som har betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som til voksne med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, jf. lov om social service §§ 123d og 125, stk. 2.



underretningspligt, jf. lov om social service § 153. Der er således her tale om et modhensyn, der vejer tungere end hensynet til privatlivsbeskyttelse, idet oplysningspligten tilsigter varetagelse af en svag gruppes interesser, her børns trivsel. Dette illustrerer, at der er grænser for retten til privathed; grænsen går, hvor andre væsentlige værdier er på spil.

På grundrettighedsniveau er informations- og ytringsfriheden et modhensyn, der begrænser privatlivsbeskyttelsen. Der vil være tilfælde, hvor reglerne for persondatabeskyttelsen vil påvirke informations- og ytringsfriheden, hvilket lovgiver har valgt at regulere i persondataloven, hvor § 2, stk. 2, bestemmer, at loven ikke finder anvendelse, hvis det vil være i strid med informations- og ytringsfriheden, jf. EMRKs artikel 10. Her er der således i afbalanceringen mellem de to hensyn givet prioritet til informationsfriheden, hvilket også er understreget i § 2, stk. 6-10, hvorefter behandling af personoplysninger i journalistisk øjemed eller med henblik på kunstnerisk eller litterær virksomhed alene er omfattet af enkelte af lovens bestemmelser. Bestemmelsen betyder ikke en accept af enhver form for videregivelse eller offentliggørelse af personoplysninger, men betyder, at behandling af personoplysninger ikke må hindres, i det omfang, den er knyttet til de generelle politiske formål, som informationsfriheden netop skal tilgodese; således er behandling af personoplysninger accepteret, når det er begrundet i hensynet til den frie meningsdannelse.⁵⁶

3.3. Balancering af hensynene

Som det er fremgået, er der modsatrettede hensyn at tage, når det handler om anvendelse af informationsteknologi, herunder til behandling af personoplysninger fremkommet ved tv-overvågning. Der er på den ene side den moderne teknologi, som hjælper os i håndteringen af opgaver, vi finder væsentlige at varetage, og der er på den anden side beskyttelsen af de mennesker, om hvem oplysninger behandles ved varetagelsen af opgaverne.

Den retlige regulering af området tilsiger, at der skal ske en afbalancering af disse hensyn. Inden denne regulering nærmere skal behandles i de følgende afsnit, skal afbalanceringen af modsatrettede hensyn her illustreres med et eksempel.

I en sag fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Peck vs. The United Kingdom*,⁵⁷ skal domstolen vurdere og afveje hensynet bag en videregivelse af personoplysninger overfor

⁵⁶ Peter Blume: "Behandling af persondata", s. 58.

⁵⁷ *Peck vs. The United Kingdom*, application no. 44647/98, af 28. januar 2003.



hensynet til den berørte persons integritet. Sagen drejer sig om en mand, Peck, der en aften i deprimeret sindstilstand begiver sig ud til et trafikknudepunkt i byen Brentwood med en kniv i hånden, hvor han forsøger at tage sit eget liv ved at skære sig i håndleddene. Peck er ikke klar over, endstige opmærksom på, at dette område tv-overvåges, men netop på grund af tv-overvågningen bliver en operatør opmærksom på situationen. Operatøren, der ser en mand med en kniv, men ikke ser selvmordsforsøget, alarmerer politiet, der tager ud til stedet, får kniven fra Peck, tager ham med på stationen og sørger for medicinsk behandling. Peck kommer herefter hjem og er stadig uvidende om tv-overvågningen. I mellemtiden beslutter man efterfølgende i Brentwood Borough Council at frigive billeder fra tv-overvågningen af omtalte situation; dels til en egen artikel om tv-overvågningens effektivitet, hvor to billeder af Peck vises i ikke-anonymiseret form, og dels til forskellige medier. Således bringes først et ikke-anonymiseret billede på forsiden af en ugeavis sammen med en historie om tv-overvågningens anvendelse og nytte. Herefter bringes billedet i en lokalavis, og efterfølgende i et tv-indslag i et program med et seertal på 350.000, hvor billeder af Peck ganske vist var forsøgt anonymiseret, men hvor anonymiseringen var utilstrækkeligt, idet han let kunne genkendes af folk, der kendte ham. På dette tidspunkt blev Peck via bekendte opmærksom på offentliggørelsen, men reagerede ikke herpå, idet han stadig led af alvorlig depression. Man tillader nu også at videregive optagelsen til BBC, som vil anvende den i en serie ”Crime Beat”; i forbindelse med videregivelsen fremsætter man mundtligt et krav om, at der skal ske fuld anonymisering. Efter at BBC i en trailer viser et klip, hvor Peck er genkendelig, klager denne nu til Brentwood Borough Council over videregivelsen, men klippet vises i BBC-serien, der gennemsnitligt har et seertal på 9,2 mio.; her er billederne anonymiseret, men på utilstrækkelig vis.

Peck klager til tre forskellige pressenævn, hvoraf han får medhold i de to, og han rejser sagen for de engelske domstole, hvor det fastslås, at Brentwood Council ikke med videregivelsen har handlet uberettiget, men at skaden opstod ved fejl i mediernes håndtering af oplysningerne. At der ved videregivelsen til medierne mundtligt var forlangt anonymisering, fandtes at være tilstrækkeligt.

Herpå klager Peck til Menneskerettighedsdomstolen. Domstolen vurderer først de to modsatrettede hensyn hver for sig, hvorpå hensynene vejes op mod hinanden. Først vurderes, at Brentwood Council’s afsløring af optagelserne udgør et alvorligt indgreb mod klagers ret til respekt af sit privatliv, da optagelserne blev set i et omfang, der langt overskred enhver forventelig eksponering for forbipasserende på det pågældende, offentligt tilgængelige sted, eller



for operatørens observation; det overgik langt, hvad klager på nogen måde kunne forudse.⁵⁸ Herefter vurderer domstolen, at den kriminalitetsforebyggende tv-overvågning var legal, og at offentliggørelsen af information om overvågningens succes forstærkede effekten af overvågningen, ligesom der kunne ske videregivelse til medierne; der fandtes således at være hjemmel til afsløringen.⁵⁹

Endelig vurderer domstolen nu indgrebets berettigelse, eller med andre ord de to hensyn afvejning overfor hinanden. Afvejningen indebærer stillingtagen til, hvorvidt afsløringen (og videregivelsen) var ”*nødvendig i et demokratisk samfund*”, idet en lovlig videregivelse, jf. EMRK art. 8, stk. 2, i så fald vil kunne ske, på trods af at afsløringen er et indgreb i klagers privatliv. I denne nødvendighedsvurdering overvejer domstolen, *om* de grunde, Brentwood Council anførte for at retfærdiggøre afsløringen, var relevante og tilstrækkelige, og *om* formålet med afsløringen var proportionalt med de lovligt forfulgte mål, nemlig information om tv-overvågning med henblik på at forstærke effekten heraf. Der fandtes *ikke* efter sagens omstændigheder at være relevante og tilstrækkelige grunde, der kunne retfærdiggøre afsløringen; hverken Brentwood Council’s egen direkte afsløring i artiklen om tv-overvågning, hvor der hverken var opnået samtykke til afsløringen eller var foretaget anonymisering, eller videregivelsen til diverse medier, hvor man ikke på tilstrækkelig vis sørgede for, at der skete anonymisering. Domstolen finder derfor, at afsløringen er et indgreb i strid med Pecks ret til respekt for sit privatliv, og at der dermed er sket et brud på EMRK’s artikel 8.⁶⁰

Eksemplet illustrerer afvejningen af modsatrettede hensyn. Hensynet til personen eller til privatlivet, er ikke enerådende. Som også beskrevet under præsentationen af persondataloven, er denne ikke udelukkende en beskyttelseslov; reguleringen er karakteriseret ved at tilsigte en balancering af modsatrettede hensyn. Hensyn til eksempelvis kriminalitetsbekæmpelse, sikkerhed, kontrol eller ordentlig og rationel drift af samfundet kan medføre, at privatlivsbeskyttelsen ikke altid vil være optimal. Ingen af hensynene er absolutte og ufravigelige.⁶¹ Således er der også i EMRK artikel 8 fastsat, at privatlivsbeskyttelsen begrænses i det omfang, et indgreb sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til ”*den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed*”.

⁵⁸ Peck vs. The United Kingdom, p. 62-63.

⁵⁹ Peck vs. The United Kingdom, p. 66-67.

⁶⁰ Peck vs. The United Kingdom, p. 85-87.

⁶¹ Peter Blume & Janne Rothmar Herrmann: “Ret, privatliv og teknologi”, s. 52f.



Afbalanceringsen kan siges at indebære en risiko for, at privatlivet ikke beskyttes tilstrækkeligt, hvorfor det er væsentligt at være opmærksom på styrken og holdbarheden af de hensyn, der indgår i afvejningen i den praktiske anvendelse af reguleringen.⁶² Afvejningen er en stillingtagen og indebærer et valg, der er baseret på værdier.

Som også tidligere anført, kan hensynet til privatlivsbeskyttelsen være vanskeligt at hævde i den generelle diskussion, måske især fordi vi lever i et demokratisk og forholdsvist velordnet samfund. Overvågning opleves ikke som en begrænsning, da det ikke umiddelbart generer – og deraf kommer sikkert også holdningen, at man ikke kan have noget imod det, når man ikke har noget at skjule. Værdien af privatlivet fred, mærkes nok først for alvor, når privatlivet krænkes, som det skete i eksemplet med Peck. Den krænkelte, som offentliggørelsen bevirkede, er åbenbar for enhver.

Nu skal blikket rettes mod den gældende lovgivning for tv-overvågning. Reguleringen af tv-overvågning er grundlæggende opdelt i to hovedproblemstillinger, således for det første, om der overhovedet kan ske overvågning, altså adgangen til tv-overvågning, og derefter for det andet en regulering af, hvordan de foretagne optagelser kan anvendes. Der er en nær sammenhæng mellem de to problemstillinger, der imidlertid i følgende gennemgang er adskilt, således at først selve adgangen til at overvåge behandles, hvorpå behandlingen af personoplysninger fremkommet ved tv-overvågning skal behandles i det følgende afsnit.

4. Adgangen til tv-overvågning på frit tilgængelige steder

Det er udgangspunktet, at tv-overvågning kun bør tillades på steder, hvor fordelene ved overvågning påviseligt overstiger ulemperne. Det understreges i betænkning 1483/2006 om tv-overvågning, at tv-overvågning er en behandling af personoplysninger, som det kræver særlige grunde at foretage, og at det forhold, at der ikke i stort omfang har vist sig misbrug, ikke ændrer på, at det er et indgreb, som det kræver en særlig begrundelse at foretage.⁶³ Det anføres tillige i betænkningen, at spørgsmålet, om der skal være ret til at foretage tv-overvågning eller til ikke at blive tv-overvåget, berører både personlige følelser og grundlæggende samfundsværdier.⁶⁴

⁶² Peter Blume & Janne Rothmar Herrmann: "Ret, privatliv og teknologi", s. 53.

⁶³ Betænkning 1483/2006, s. 119.

⁶⁴ Betænkning 1483/2006, s. 113.



4.1. Forbuddet som udgangspunkt

Der er, som også tidligere anført, en forskel i reguleringen af iværksættelse af tv-overvågning afhængig af, om den foretages af private eller af offentlige myndigheder. Tv-overvågningsloven regulerer primært privates adgang til at tv-overvåge,⁶⁵ der således er specifikt reguleret, mens offentlige myndigheders adgang til at anvende tv-overvågning er reguleret i persondataloven, ligesom den kan siges at afhænge af de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder saglighed og proportionalitet.⁶⁶ I betænkning 1483/2006 anføres, at det i udgangspunktet vil være principperne i persondataloven, der danner grundlag for vurderingen af offentlige myndigheders adgang til at tv-overvåge, idet disse principper er fastsat ved lov i overensstemmelse med reglerne i persondatadirektivet. Det anføres også, at det i almindelighed vil føre til samme resultat at tage udgangspunkt i de uskrevne forvaltningsretlige principper, men at det i tilfælde af modstrid mellem disse, vil være persondatalovens regler, der er udslagsgivende.⁶⁷

Tv-overvågningsloven fastsætter for privates vedkommende det udgangspunkt, at der ikke må tv-overvåges på frit tilgængelige områder, idet lovens § 1, stk. 1 bestemmer:

”Private må ikke foretage tv-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel.”

Hvad enten tv-overvågningen foretages af private eller af offentlige myndigheder, er effekten på borgerne imidlertid den samme, og samme hensyn til privatlivets fred og integritetsbeskyttelse må derfor tages, således at disse betragtninger tillige må indgå i bedømmelsen af, om en myndigheds overvågning er saglig og proportional.⁶⁸ Det antages da også i Datatilsynets praksis, at persondatalovens proportionalitetsprincip medfører, at offentlige myndigheder ikke bør overvåge på områder, hvor dette i henhold til tv-overvågningsloven ikke er tilladt for private, og at der

⁶⁵ Loven fastsætter dog også enkelte regler for offentlige myndigheder, idet der i § 3a er fastsat et informationskrav for offentlige myndigheder, ligesom en ny bestemmelse pr. 1. juli.2011, § 2a, giver kommunerne en ny mulighed for tv-overvågning i tilknytning til områder, der er tv-overvåget i medfør af § 2, stk. 2.

⁶⁶ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 32, hvor også den valgte skelnen mellem offentlige myndigheder og private forklares med, at såfremt offentlige myndigheder skulle medtages i tv-overvågningsloven, ville reguleringen let blive alt for detaljeret og uoverskuelig, da der ville blive behov for en række undtagelser og begrænsninger i overvågningsforbuddet, eksempelvis f.s.v.a. retshåndhavende myndigheder, trafikovervågning og overvågning af militære anlæg.

⁶⁷ Betænkning 1483/2006, s. 90.

⁶⁸ Betænkning 1483/2006, s. 123.



således gælder samme forbud mod at overvåge på frit tilgængelige steder.⁶⁹ Der er herudover i henhold til kommunalfuldmagten grænser for kommuners handlefrihed i denne henseende, og det anføres i betænkningen,⁷⁰ at det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det er ”tvivlsomt, om en kommune med hjemmel i kommunalfuldmagten vil kunne foretage tv-overvågning af frit tilgængelige steder alene med det formål at øge befolkningens tryghed. Dette anses som udgangspunkt for en politimæssig opgave.” Udvalget bag betænkningen lægger herefter til grund, at kommuners tv-overvågning af frit tilgængelige områder kræver lovhjemmel. For så vidt angår politiets adgang til at overvåge frit tilgængelige områder gælder tillige politiloven, ifølge hvilken kriminalitetsforebyggelse, jf. § 2, nr. 1, er en af politiets opgaver, hvilket dermed kan hjemle overvågning.

Med denne hovedregel om at tv-overvågning på frit tilgængelige områder er forbudt, hvilket dog modificeres i § 2, tilsigter loven en vis beskyttelse af vores privatliv, når vi færdes i det offentlige rum – nemlig en beskyttelse mod tv-overvågning. Det er selve tv-overvågningen, der reguleres, og forbuddet gælder, hvad enten overvågningen optages eller ej.⁷¹ I forlængelse heraf skal det bemærkes, at loven ikke omfatter andre former for overvågning, og at således blandt andet aflytning og lydoptagelse ikke er omfattet. Lydoptagelse er, også selvom den foretages samtidig med tv-overvågning, reguleret i straffelovens § 263, stk. 1, nr. 3, der bestemmer, at optagelse af andres samtale ikke må ske uberettiget og ikke må ske skjult for samtlige overvågede personer; denne bestemmelse gælder på såvel frit som ikke frit tilgængelige områder. Aflytning er tillige omfattet af persondataloven, der ligeledes regulerer andre former for teknologi anvendt sammen med tv-overvågning, som eksempelvis ansigtsgenkendelsessystemer.⁷²

Forbuddet mod tv-overvågning gælder på områder med almindelig færdsel,⁷³ idet det imidlertid er antaget, at tv-overvågning inden i offentlige busser og tog ikke er omfattet af denne definition.⁷⁴ På andre frit tilgængelige steder end de, der er fastsat i bestemmelsen, er tv-overvågningsloven

⁶⁹ Martin Gräs Lind, Hanne Marie Motzfeldt og Charlotte Bagger Tranberg: ”Tv-overvågning anno 2008”, i Erhvervsjuridisk Tidsskrift 1/2008, s. 64, og Peter Blume og Janne Rothmar Herrmann: ”Ret, privatliv og teknologi”, s. 217.

⁷⁰ Betænkning 1483/2006, s. 162.

⁷¹ At der ikke skelnes skyldes bl.a. hensynet til en enkel håndhævelse af reglerne, samt at loven alene vedrører adgangen til at tv-overvåge og ikke behandlingen af eventuelle optagelser, der er reguleret i persondataloven, Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 41.

⁷² Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 35, og Betænkning 1483/2006, s. 24.

⁷³ Stedligt afgrænses området svarende til bestemmelserne i ordensbekendtgørelsens § 2, stk. 2 - ”offentlig eller privat vej, gade, cykelsti, fortovej, plads, bro, tunnel, passage, sti eller lignende, som benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter” - og i færdselslovens § 1.

⁷⁴ Betænkning 1483/2006, s. 24.



ikke regulerende for, om tv-overvågning kan iværksættes – det kan f.eks. være private områder med offentlig adgang, som butikker, private museer eller sportshaller. På sådanne steder kan ejeren iværksætte tv-overvågning, idet formålet her kan være beskyttelse af ejendom eller kriminalitetsbekæmpelse, med mindre der herved sker en overtrædelse af straffeloven, hvor især § 232 om blufærdighedskrænkelser vil kunne udelukke tv-overvågning på eksempelvis toiletter. Behandling af eventuelt indsamlede personoplysninger i form af optagelser fra en sådan tv-overvågning er omfattet af persondataloven.

I tråd med formålet med at forbyde tv-overvågning, defineres det nærmere i § 1, stk. 2, hvad der forstås ved tv-overvågning, nemlig at det er *vedvarende eller regelmæssigt gentagen personovervågning*, der reguleres i loven. Der er ikke i loven nogen nærmere definition af ”person”, men med baggrund i lovens formål om at beskytte privatlivets fred, er det ifølge Peter Blume nærliggende, at der er sammenfald med ”en registreret” i persondataloven, således at de overvågede personer skal være identificerede eller identificerbare uden brug af uforholdsmæssigt store ressourcer.⁷⁵ Såfremt overvågningen udelukkende er rettet mod noget andet end personer – det kunne være maskiner eller dyr – er tv-overvågningsloven ikke til hinder herfor. Dog vil loven finde anvendelse, såfremt overvågningen blot af og til omfatter personer, også i tilfælde hvor formålet med overvågning ikke er personovervågning.⁷⁶ Denne fortolkning stemmer overens med lovens formål, og kan eksemplificeres med en afgørelse fra Vestre Landsret.⁷⁷ På sin ejendom på Læsø havde tiltalte opsat et web-kamera, der optog et billede hvert minut af en del af et havneområde og en offentlig vej. Billederne blev overført til en hjemmeside, der havde til formål at vise stemningen og vejret på Læsø Havn og dermed at promovere øen. Retten fandt, at det under visse omstændigheder var muligt, at genkende personer på de billeder, der blev lagt på hjemmesiden, og at der derfor var tale om en personovervågning omfattet af tv-overvågningsloven.

At overvågningen, for at være omfattet af loven, skal være *vedvarende eller regelmæssigt gentagen*, forhindrer, at enkeltstående brug som eksempelvis turisters videooptagelser omfattes af loven. Til gengæld vil kameraer, der aktiveres på bestemte tidspunkter eller på anden måde regelmæssigt, være omfattet som ”regelmæssigt gentagen”.

⁷⁵ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 38.

⁷⁶ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 38.

⁷⁷ UfR 2005.2979 V.



Definitionen af tv-overvågning fastsætter endvidere, at alle former for kamera er omfattet – ”tv-kamera, fotografiapparat eller lignende apparater”, idet det hermed er funktionen, der er væsentlig, og således er også eventuelle nye former for teknologi omfattet. Dog er der alene tale om fjernbetjente eller automatisk virkende kameraer, således at et manuelt betjent kamera, som anvendt ved fjernsynsoptagelser eller almindelige foto- og videooptagelser, ikke er omfattet, idet sådanne optagelser er mere tydelige og lettere at værne sig imod.⁷⁸

Endelig omfattes også selve opsætningen af tv-overvågningsudstyr af lovens regler, jf. § 1, stk. 2, 2. pkt., hvilket især skyldes bevistekniske hensyn.

4.2. Undtagelser til forbuddet

Mens hovedreglen er et forbud imod, at private kan tv-overvåge på frit tilgængelige områder, opstilles der imidlertid i tv-overvågningslovens § 2 *som en modifikation af hovedreglen* en række undtagelser hertil, der først og fremmest skyldes hensynet til kriminalitetsforebyggelse.

Ved lovens indførelse i 1982⁷⁹ var der følgende to undtagelser til forbuddet:

- 1) Tv-overvågning af tankstationer, fabriksområder, overdækkede butikcentre og lignende områder, på hvilke der drives erhvervsvirksomhed, såfremt overvågningen foretages af den, der har rådighed over området.
- 2) Tv-overvågning, der ikke er forbundet med optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende, når den foretages som led i overvågning af egne indgange, facader, indhegninger eller lignende.

Der er imidlertid gennem årene sket en udvikling i retning af stadig flere undtagelser, og i tråd hermed skiftede loven ved lovændringen i 2007 navn fra ”Lov om forbud mod privates TV-overvågning m.v.”, til nu blot ”Lov om tv-overvågning”. Udviklingen vidner om en stadig stigende accept af tv-overvågning fra lovgivers side, og seneste udvidelse trådte i kraft så sent som den 1. november 2011. Men som også tidligere anført, er det holdningen, at tv-overvågning kun bør tillades på steder, hvor fordelene overstiger ulemperne, og en sådan vurdering vil nødvendigvis ske på baggrund af en subjektiv afvejning af hensynene bag reguleringen. I takt med tendensen til at stadig større dele af samfundet bliver tv-overvåget, bakkes dette også op af

⁷⁸ Herved forhindres også, at forbuddet kommer i konflikt med informationsfriheden, dog kan *optagelserne* efter omstændighederne være omfattet af persondatalovens regler, Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 39.

⁷⁹ Lov nr. 278 af 9. juni 1982 om forbud mod privates TV-overvågning m.v.



befolkningen, der for manges vedkommende efterhånden nok oplever overvågning som en naturlig del af samfundslivet, og som anført af Peter Blume og Janne Rothmar Herrmann,⁸⁰ må den store opbakning tillægges en vis vægt, når overvågningens betydning for beskyttelsen af det private vurderes; man må med andre ord til en vis grad følge befolkningen, hvis opbakning kan tyde på, at overvågningen ikke opleves som integritetskrænkende.

Adgangen til at tv-overvåge på trods af udgangspunktet om forbud fremgår af § 2 og nu senest § 2a. I § 2, stk. 1 betemmes, at forbuddet ikke gælder i følgende tilfælde:

- 1) *Tv-overvågning af tankstationer, fabriksområder, overdækkede butikcentre og lignende områder, på hvilke der drives erhvervsvirksomhed, såfremt overvågningen foretages af den, der har rådighed over området.*

Denne bestemmelse, som er en af de oprindelige, har et kriminalitetsforebyggende sigte, idet der er tale om områder, hvor der befinder sig eller omsættes værdier, der erfaringsmæssigt udsættes for kriminalitet. Overvågningen *skal foretages af den, der har rådighed over området*, og må efter bestemmelsen kun rettes mod de pågældende områder, og altså ikke omfatte tilgrænsende områder.

- 2) *Tv-overvågning af automater, hvor penge kan hæves (pengeautomater) eller kan veksles til en anden valuta (vekselautomater), eller af køretøjer, der udelukkende anvendes til transport af penge (pengetransportbiler), såfremt overvågningen foretages af den, der har rådighed over automaten eller køretøjet, og såfremt tv-overvågningen er indrettet således, at den alene er rettet mod personer, som befinder sig i umiddelbar nærhed af automaten eller køretøjet.*

Bestemmelsen blev indsat i loven i 2002 og er ligeledes kriminalitetspræventiv. Baggrunden var en stigning i antallet af røverier og røveriforsøg rettet mod pengeinstitutter, samt et stigende antal forsøg på svindel i forbindelse med ekspeditioner ved penge- og valutavekslingsautomater, og formålet var at forbedre mulighederne for at forebygge og opklare røverier og anden berigelseskriminalitet.⁸¹ Foruden beskyttelse af værdier, tilsigter overvågningen tillige beskyttelse af de personer, der befinder sig de pågældende steder og af den grund kan blive udsat for kriminalitet. Det område, der her tillades overvågning af, er angivet ud fra automatens eller

⁸⁰ Peter Blume og Janne Rothmar Herrmann: "Ret, privatliv og teknologi", s. 214.

⁸¹ LFF nr. 138 af 27. februar 2002 om ændring af lov om forbud mod tv-overvågning m.v., bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.



køretøjets placering, og kun personer i umiddelbar nærhed må overvåges, antageligt så tæt på at de kan benytte automaten eller betjene / røre ved køretøjet.⁸²

- 3) *Tv-overvågning, der foretages af pengeinstitutvirksomheder, spillekasinoer, hotel- og restaurationsvirksomheder samt butikcentre og butikker, hvorfra der foregår detailsalg, af*
- a) *egne indgange og facader samt*
 - b) *arealer, som ligger i direkte tilknytning til egne indgange og facader, og som naturligt anvendes eller kan anvendes som adgangs- eller flugtvej i forhold til egne indgange, når overvågningen er klart nødvendig af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse.*

Med denne bestemmelse, der blev indsat i 2007, blev der indført en udvidelse af overvågningsmulighederne for nogle af de erhvervsdrivende, der er omfattet af nr. 1 og 2; omfattet er de erhvervsdrivende, der findes at være særligt udsatte for kriminalitet, og de omfattede er udtømmende opremset i bestemmelsen.⁸³ Udvidelsen drejer sig dels om *litra a*, overvågning af egne indgange og facader, der herefter for disse virksomheders vedkommende kan foregå *med* optagelse i modsætning til bestemmelsen i nr. 4, der alene giver adgang til overvågning *uden* optagelse. Bestemmelsen omfatter dog ikke indhegninger, der er omfattet af nr. 4. Mere omfattende var udvidelsen i *litra b*, der herefter omfatter *tilknyttede arealer*, og dermed tillader tv-overvågning i det egentlige offentlige rum, og altså ikke længere kun steder underlagt eller tæt forbundet med den private ejendomsret. Med nr. 3, *litra b*, åbnedes for første gang muligheden for, at også tilfældigt forbigående, uden ærinde hos nogen omfattet erhvervsdrivende, ville blive overvåget.⁸⁴ Baggrunden for at medtage tilknyttede arealer er erfaringer for, at de kriminelle ofte foretager forberedelseshandlinger, som eksempelvis maskering, umiddelbart udenfor eller tæt ved gerningsstedet med henblik på ikke at kunne genkendes på gerningsstedet og samtidig undgå at vække opsigt på vej dertil. Udtrykket "*arealer, som ligger i direkte tilknytning til egne indgange og facader*" skal afgrænse det område, der må tv-overvåges; det er en ikke hel præcis angivelse af området, idet dette vil afhænge af en konkret vurdering, der må foretages i hvert enkelt tilfælde ud fra lokale forhold. Foruden kravet om

⁸² Peter Blume: "TV-overvågning", s. 44.

⁸³ Pengeinstitutvirksomheder omfatter banker, vekselkontorer og posthuse, der fungerer som ekspedition for pengeinstitutter. Hotel- og restaurationsvirksomheder omfatter enhver, der driver virksomhed ved servering af spise- og drikkevarer eller har overnattende gæster med mulighed for servering. Butikker omfatter steder, hvorfra der sker salg af varer til forbrugere fra et fast forretningssted (således er også tankstationer, der er med i nr. 1, omfattet som en butik), eller hvor der udøves udlejningsvirksomhed, salg af billetter, spil om penge i forbindelse med gevinstgivende spilleautomater, totalisatorvirksomhed eller tips- og lottovirksomhed, jf. Peter Blume: "TV-overvågning", s. 46.

⁸⁴ Peter Blume: "TV-overvågning", s. 45.



direkte tilknytning er det endvidere et krav, at arealet naturligt anvendes eller kan anvendes som adgangs- eller flugtvej i forhold til indgangen. Denne betingelse kan være vanskelig for virksomheder, der ikke fra tidligere har erfaring med dette, men her må antageligt andres erfaringer, for eksempel fra samme branche, kunne være til støtte i vurderingen. Endelig angives der i bestemmelsen et krav om, at overvågningen er ”*klart nødvendig af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse*”. Selv om det ikke er en præcis angivelse, er det dog et krav, der kan anvendes i vurderingen af, hvorvidt en iværksat tv-overvågning er legal; den ansvarlige for overvågningen skal overveje om, og skal kunne sandsynliggøre, at overvågningen vil kunne virke kriminalitetsbekæmpende.⁸⁵ Man har hermed søgt at præcisere, at overvågningen af de tilknyttede arealer skal ske i et mindre omfang end overvågningen af indgange og facader.⁸⁶

- 4) *Tv-overvågning, der ikke er forbundet med optagelse af billeder på videobånd, film eller lignende, når den foretages som led i overvågning af egne indgange, facader, indhegninger eller lignende.*

Denne bestemmelse er, som også nr. 1, en af de to oprindelige undtagelser til forbuddet mod tv-overvågning, og vedrører alene tv-overvågning uden optagelse. Denne form for overvågning opfattes som mindre privatlivskrænkende, da der ikke sker optagelse, og derfor kan den anvendes af enhver som et led i at beskytte sin ejendom, således også af borgere og andre erhvervsdrivende end dem, der er omfattet af de foregående 3 bestemmelser. Når egne indgange, facader og indhegninger overvåges ved iagttagelse på en skærm, kan det i konkrete tilfælde være vanskeligt at undgå, at overvågningen kommer til at omfatte et tilstødende areal, hvilket er accepteret i praksis, såfremt det er uundgåeligt, og det alene drejer sig om et areal i umiddelbar nærhed af det overvågede.⁸⁷

Føruden disse 4 undtagelser i stk. 1 er loven med virkning fra 1. juli 2010 ændret i form af en udvidelse af adgangen til tv-overvågning for boligorganisationer m.v. og idrætsanlæg, idet følgende to nye stykker blev indsat i § 2:

- Stk. 2. Politidirektøren kan uanset bestemmelsen i § 1, stk. 1, efter ansøgning give boligorganisationer og foreninger m.v., der repræsenterer busstandene i et boligområde, tilladelse til*

⁸⁵ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 49.

⁸⁶ Betænkning nr. 1483/2006, s. 138.

⁸⁷ Martin Gräs Lind, Hanne Marie Motzfeldt og Charlotte Bagger Tranberg: ”Tv-overvågning anno 2008”, i Erhvervsjuridisk Tidsskrift 1/2008, s. 67, hvor der henvises til UfR1998.1390V, hvori retten konstaterede, at en gadestrækning på 100 meter fra indgangspartiet var for meget, da der her blev overvåget langt mere end den person, der ringer på døren og eventuelt den pågældendes umiddelbare omgivelser.



at foretage tv-overvågning af det pågældende boligområde og af arealer, som ligger i direkte tilknytning hertil, når overvågningen er væsentlig af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse. En tilladelse kan gives for højst 5 år ad gangen.

Stk. 3. Politidirektøren kan uanset bestemmelsen i § 1, stk. 1, efter ansøgning give ejere af idrætsanlæg tilladelse til at foretage tv-overvågning af anlæggets indgange, facader, indbegninger m.v. og af arealer, som ligger i direkte tilknytning hertil, når overvågningen er væsentlig af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse. En tilladelse kan gives for højst 5 år ad gangen.

Baggrunden for udvidelsen med stk. 2 var et ønske fra boligorganisationer i udsatte boligområder om at kunne tv-overvåge områder, som benyttes til almindelig færdsel. Ønsket var blandt andet begrundet med stigende problemer med uro og hærværk, samt at der fra flere boligområder var positive erfaringer med tv-overvågning i form af mindre hærværk og øget tryghed blandt beboerne på ikke frit tilgængelige områder, hvor der havde været etableret tv-overvågning.⁸⁸

Idet der i lovforslaget henvises til Betænkning 1483/2006, påpeges det, at lovgivning på området må ske i en afvejning af hensynet til privatlivets fred, herunder muligheden for at kunne færdes i det offentlige rum uden at blive overvåget, overfor hensynet til kriminalitetsbekæmpelse m.v., og det anføres videre, at vurderingen af, hvordan en sådan afvejning falder ud, vil bero på en retspolitisk og holdningsmæssig vurdering. At denne afvejning i 2010 falder ud således, at fordelene ved den øgede adgang til overvågning findes at overstige ulemperne, kan vel siges at være i tråd med den generelle holdningsmæssige udvikling i befolkningen i retning af stadig større accept af overvågning. Det anføres således også i den indledende bemærkning til lovforslaget, at der synes ”at være en udvikling i befolkningens holdning til tv-overvågning på frit tilgængelige steder, således at færre er principielt betænkelige herved.”⁸⁹

Bestemmelsen i stk. 2 omfatter almene boligorganisationer og andre organisationer og foreninger, der repræsenterer husstandene i et boligområde. Der kan foruden boligorganisationer være tale om eksempelvis (grund)ejersforeninger, vejlaug eller foreninger dannet med det formål at repræsentere husstandene i spørgsmålet om tv-overvågning. Det er ifølge bemærkningerne til lovforslaget en betingelse, at beslutningen om tv-overvågning skal være truffet af en betydelig del af de berørte husstande.

⁸⁸ LF nr. 185 af 24.3.2010 om ændring af lov om tv-overvågning. Bemærkninger til lovforslaget pkt. 3.2., s. 5.

⁸⁹ LF nr. 185 af 24.3. 2010 om ændring af lov om tv-overvågning. Bemærkninger til lovforslaget pkt. 1., s. 1.



Modsat de ovenfor nævnte undtagelser til forbuddet om tv-overvågning, giver denne bestemmelse ikke en umiddelbar adgang til tv-overvågning, men derimod en mulighed for, efter ansøgning til politidirektøren, at opnå en tilladelse hertil af højst 5 års varighed. Det område, der kan søges tilladelse til at overvåge, er *”det pågældende boligområde og arealer, som ligger i direkte tilknytning hertil”*. Det skal som udgangspunkt være områder, som boligorganisationen m.v. selv ejer, eksempelvis veje, stier, parkeringspladser, opholdspladser, uaflåste porte, kældre og opgange, som benyttes til almindelig færdsel. For så vidt angår arealer, som ligger i direkte tilknytning hertil, sigtes der ifølge lovforslaget, til afgrænsede arealer, der ligger i umiddelbar tilknytning til boligområdet. Såfremt disse arealer ejes af en anden privat person eller virksomhed, er en forudsætning for tilladelse til overvågning, at ejeren samtykker hertil. Det er ikke en forudsætning for at få tilladelse til at overvåge arealer i umiddelbar tilknytning til boligområdet, at der også foretages overvågning af selve boligområdet.⁹⁰

Endelig er det et krav for at få tilladelse til tv-overvågning, at overvågningen er væsentlig af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse. Væsentlighedsvurderingen, der i forbindelse med ansøgning skal forestås af politidirektøren, skal foretages ud fra en samlet vurdering af forholdene i det pågældende boligområde, hvor blandt andet oplysninger om karakteren og omfanget af kriminalitetsproblemerne vægtes. Den eneste støtte til vurderingen, der er angivet i bemærkningerne, er at *”helt enkeltstående eller bagatelagtig kriminalitet”* eller kriminalitet, som ligger langt tilbage i tid, ikke kan danne grundlag for en tilladelse. At vurderingen, der ligger til grund for en tilladelse er konkret og kan ændre sig over tid, er baggrunden for den nævnte tidsbegrænsning af en tilladelse til tv-overvågning. Det er således et krav, at overvågningen i alle tilfælde indrettes, så der i videst muligt omfang tages hensyn til beboernes privatliv, jf. persondatalovens krav om saglighed og proportionalitet.

Bestemmelsen i tv-overvågningslovens § 2, stk. 3 blev indført samtidig som stk. 2 og har en række lighedstegn med denne.

Med denne bestemmelse kan nu ejere af idrætsanlæg, ligeledes efter ansøgning til politidirektøren, gives tilladelse til tv-overvågning i videre omfang, end loven tidligere hjemlede, idet baggrunden for reglen er, at der de senere år har været flere tilfælde af uroligheder i form af vold og hærværk i forbindelse med afvikling af sportsbegivenheder, særligt i forbindelse med større fodboldkampe.

⁹⁰ LF nr. 185 af 24.3.2010 om ændring af lov om tv-overvågning. Bemærkninger til lovforslaget pkt. 3.2., s. 6.



Formålet er således også i forhold til denne bestemmelse kriminalitetsbekæmpelse – forebyggelse og opklaring – samt at øge trygheden for det store flertal af fredelige sportstilskuere.

Omfattet er ethvert privat idrætsanlæg, der danner ramme om idrætsbegivenheder m.v., som er åbne for publikum.⁹¹ Den stedlige afgrænsning er anlæggets indgange, facader, indhegninger m.v. og arealer, som ligger i direkte tilknytning hertil. Således svarer første del til det område, der hidtil har kunnet overvåges uden optagelse i henhold til § 2, stk. 1, nr. 4; tv-overvågning af dette område kan nu, såfremt tilladelse gives, ske med optagelse. Herforuden omfattes, som ved boligområderne, arealer i direkte tilknytning hertil – også i forhold til idrætsanlæg vil tidligere erfaringer med, hvor urolighederne opstår, indgå i vurderingen, men det er et krav, at det ligger i direkte tilknytning til idrætsanlægget.

Betingelsen om, at overvågningen skal være væsentlig af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse er for eksempel opfyldt, hvis der tidligere har været *væsentlige problemer* med vold, hærværk og uroligheder i forbindelse med arrangementer.

Også tilladelser efter denne bestemmelse tidsbegrænses til højst at gælde 5 år ad gangen, og således gives tilladelsen også i forhold til overvågning af idrætsanlæg for en periode, og ikke til bestemte tidspunkter eller i forbindelse med konkrete arrangementer på idrætsanlægget.

Seneste skud på stammen i forhold til udvidelse af adgangen til at tv-overvåge i det offentlige rum, kom med indførelsen af tv-overvågningslovens § 2a, der trådte i kraft den 1. november 2011. Denne bestemmelse er særegen, idet den regulerer kommuners adgang til at tv-overvåge og dermed bryder systematikken i, at tv-overvågningsloven regulerer privates adgang til tv-overvågning, mens offentlige myndigheders adgang er reguleret i persondataloven og de almindelige forvaltningsretlige principper. § 2a lyder som følger:

En kommunalbestyrelse kan efter drøftelse med politidirektøren med henblik på at fremme trygheden foretage tv-overvågning af offentlig gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel, og som ligger i nær tilknytning til et område, der tv-overvåges i medfør af § 2, stk. 2.

Omfattet af denne bestemmelse er således kommuner, og ordet "*kan*" angiver, at det er en *mulighed* for interesserede kommuner. **Formålet** med bestemmelsen er at fremme trygheden for

⁹¹ LF nr. 185 af 24.3.2010 om ændring af lov om tv-overvågning. Bemærkninger til lovforslaget pkt. 3.3., s. 7.



borgerne.⁹² Med dette generelle tryghedsskabende sigte, er en betingelse for iværksættelse af tv-overvågning efter bestemmelsen, at kommunen vurderer, at overvågningen det pågældende sted vil fremme trygheden for borgerne, der færdes der. Inden iværksættelsen skal kommunen drøfte behovet herfor med politiet, men vurderingen og beslutningen foretages, jf. bestemmelsens ordlyd, af kommunen. I og med at det, jf. nedenfor, er et krav, at området ligger i nær tilknytning til et område, der allerede er overvåget i henhold til § 2, stk. 2, er beslutningen dog delvist frataget kommunen, idet kommunens beslutning forudsætter, at en boligforening har søgt, og at politiet har vurderet ansøgningen og givet tilladelse. Det fastslås i bemærkningerne til lovforslaget, at alene nævnte tryghedsskabende formål vil kunne danne grundlag for tv-overvågning efter bestemmelsen. Dette formål må anses for at have en nær sammenhæng med det hensyn til kriminalitetsbekæmpelse, der begrundet flere af de øvrige undtagelser til forbuddet mod tv-overvågning på offentligt tilgængelige steder, men det er også et bredere formål, der kan begrunde overvågning i større omfang end formålet kriminalitetsbekæmpelse.

Området, der kan tv-overvåges efter § 2a, skal ligge i nær tilknytning til et område, der allerede tv-overvåges af en boligorganisation m.v. i medfør af § 2, stk. 2. Den geografiske begrænsning fastsættes med udtrykket ”i nær tilknytning”, hvorved der sigtes til områder rimeligt tæt på – maksimalt 500 meter fra – allerede overvågede områder. Der forudsættes dermed at være en vis tættere sammenhæng mellem på den ene side den kriminalitet, der begrundet tv-overvågning i boligområdet og på den anden side den adfærd, der skaber utryghed på nærtliggende offentlige arealer uden for boligområdet.⁹³

Såfremt en boligorganisation foruden selve boligområdet tillige tv-overvåger et tilknyttet areal, vil der kunne være sammenfald med en del af det område, kommunen kan overvåge. Områder i *direkte tilknytning* til boligområdet, jf. § 2, stk. 2, er så at sige en delmængde af områder i *nær tilknytning* til samme, jf. § 2a. I tilfælde af et sådant sammenfald kan kommunen vælge at tilbyde boligorganisationen at foretage overvågningen, eller alternativt tilbyde at finansiere boligorganisationens overvågning.⁹⁴

⁹² Lovforslaget var en opfølgning på regeringens ghettoplan fra oktober 2010, jf. LF nr. 145 af 23. februar 2011 om ændring af lov om tv-overvågning og lov om behandling af personoplysninger, pkt. 3.1., s. 7.

⁹³ LF nr. 145 af 23. februar 2011 om ændring af lov om tv-overvågning og lov om behandling af personoplysninger, pkt. 3.1., s. 8.

⁹⁴ LF nr. 145 af 23. februar 2011, pkt. 3.1., s. 8.



Kravet om at området, kommunen tv-overvåger, ligger i nær sammenhæng med et område, hvor en boligorganisation foretager overvågning, bevirker, at såfremt boligorganisationen ophører med overvågning, vil kommunen også være forpligtet til at ophøre med overvågning af områder i nær tilknytning hertil.

Med denne seneste ændring i tv-overvågningsloven er der som indledningsvist anført sket et brud i reguleringssystematikken, samtidig med at der er sket en betydelig udvidelse af adgangen til at tv-overvåge.

Privates adgang til at anvende tv-overvågning på frit tilgængelige steder og den nye § 2a om kommuners adgang til samme er, som beskrevet, undtagelser til forbuddet mod tv-overvågning i § 1, stk. 1, der jo er udgangspunktet for reguleringen. Det skal påpeges, at bestemmelserne i § 2 og § 2a netop som undtagelser til lovens hovedregel skal fortolkes restriktivt.

Undtagelserne er indført løbende, og de omfatter områder, hvor lovgiver har fundet, at hensynet til privatlivets fred, der begrunder forbuddet, ikke vejer tilstrækkeligt tungt i forhold til det modsatrettede hensyn, der ligger bag iværksættelse af tv-overvågning,⁹⁵ nemlig hensynene til kriminalitetsbekæmpelse, tryghed for borgerne og beskyttelse af ejendom. Udviklingen, der sket over en årrække, har medført en betydelig udvidelse af adgangen til tv-overvågning, således at der nu i temmelig stor udstrækning kan overvåges også på frit tilgængelige steder, hvorved mange tilfældigt forbigående uden nogen tilknytning til området, der overvåges, vil blive tv-overvåget.

Tv-overvågning – hvad enten det sker med eller uden optagelse – indebærer en behandling af personoplysninger. Inden behandlingsreglerne skal gennemgås, følger en gennemgang af lovens krav om skiltning i forbindelse med tv-overvågning.

4.3. Informationsforpligtelse i forbindelse med tv-overvågning

4.3.1. Bestemmelserne i tv-overvågningsloven

I § 3 pålægges private en informationsforpligtelse ved tv-overvågning, hvorved det er et krav for at foretage tv-overvågning, at der skiltes hermed, eller på anden tydelig måde oplyses herom.

⁹⁵ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 42.



Stk. 1. Private, der foretager tv-overvågning af steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang, eller af arbejdspladser, skal ved skiltning eller på anden tydelig måde give oplysning herom.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke ved tv-overvågning af pengetransportbiler i medfør af § 2, nr. 2, og i de i § 2, nr. 4, nævnte tilfælde.

Formålet med bestemmelsen er at skabe åbenhed omkring overvågningen, og dermed give borgerne mulighed for at tage højde for, eventuelt undgå overvågningen.⁹⁶ Som det fremgår af ordlyden omfatter bestemmelsen flere overvågningssituationer, end de ovenfor gennemgåede muligheder for at tv-overvåge på frit tilgængelige steder. ”*Steder og lokaler, hvortil der er almindelig adgang*” omfatter eksempelvis også offentlige transportmidler og butikker, og her foruden er også arbejdspladser, hvor adgangen til tv-overvågning blandt andet afhænger af de arbejdsretlige regler, omfattet af informationsforpligtelsen.

Det er den, der er ansvarlig for overvågningen, der tillige er ansvarlig for klart at formidle, at tv-overvågning foretages. Især i tilfælde, hvor der kan overvåges udenfor det område, den ansvarlige har råderet over, vil der kunne opstå problemer med at opfylde skiltningens kravet. I disse situationer vil skiltningen formentlig placeres på det område, hvor den ansvarlige har råderet, og det antages, at forpligtelsen formentlig er opfyldt, når det ved indgangen eller facaden er angivet, at området i direkte tilknytning hertil er overvåget.⁹⁷ For så vidt angår de områder, som kommuner kan overvåge i henhold til § 2a, vil det afhænge af områdets størrelse og indretning, hvor mange skilte der i givet fald skal opsættes. Det antages, at der normalt bør opsættes skilte ved adgangsveje til området og på parkeringspladser m.v., der overvåges.⁹⁸

I en sag om inspektion af en banks tv-overvågning, har Datatilsynet kommenteret måden, der skiltes på.⁹⁹ Banken foretager indenfor rammerne af tv-overvågningslovens § 2, nr. 3, litra b, tv-overvågning af arealer, som ligger i direkte tilknytning til bankens indgange og facader, idet et område foran banken samt fortovet overvåges. Der skiltes ved pengeautomaterne i form af integreret lysskiltning med et videoovervågningspiktogram, og derudover kun ved indgangsdørene, men således at kameraerne bevidst er gjort meget tydelige af hensyn til den præventive virkning. Denne skiltning finder Datatilsynet i overensstemmelse med tv-

⁹⁶ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 51.

⁹⁷ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 55.

⁹⁸ LF nr. 145 af 23. februar 2011, pkt. 3.2.5.

⁹⁹ Datatilsynets sag nr. 2009-619-0012.



overvågningsloven og persondataloven, idet det bemærkes, at der er lagt vægt på, at de udendørs kameraer bevidst er gjort tydelige, og at informationspligten efter tv-overvågningsloven kan opfyldes ved skiltning eller ved ”på anden tydelig måde at give oplysning herom”.

Ved overvågning uden optagelse gælder skiltningsskrevet ikke, jf. stk. 2, hvilket skyldes en antagelse om, at sådan overvågning er mindre krænkende.

I § 3a pålægges offentlige myndigheder en tilsvarende informationsforpligtelse, idet hensynene er de samme.

Trods formålet om at give borgerne mulighed for at tage højde for overvågningen, kan der dog sættes spørgsmålstejn ved effekten af en sådan skiltning. Det kan måske siges, at skiltningen kan give borgerne lejlighed til at regulere deres adfærd, men det vil formentlig ikke betyde, at overvågningen opleves som mindre indgribende i privatsfæren, specielt ikke når der henses til det omfang, overvågningen har – i nogle sammenhænge vil det ikke være muligt at undgå overvågning; i så fald ville en undgåelsesadfærd i hvert fald betyde en væsentlig begrænsning af ”den frie færden”. Foruden hensigten om åbenhed og privatlivsbeskyttelse, vil skiltningen tillige have en betydning i forhold til overvågningens præventive effekt, da det må være en forudsætning for en sådan effekt, at overvågningen er tydelig, så potentielle gerningsmænd er klar over, at de overvåges. I tråd hermed er det, ifølge Det Kriminalpræventive Råd, en erfaring fra tv-overvågning i boligområder, at effekten heraf generelt bliver mindre, hvis opmærksomheden eller omtalen af overvågningen ikke vedligeholdes.¹⁰⁰

4.3.2. Bestemmelserne i persondataloven

Foruden dette skiltningsskrevet i §§ 3 og 3a gælder **samtidig** persondatalovens almindelige regler om den dataansvarliges oplysningspligt overfor den registrerede. Således er det specifikt fastsat i persondatalovens § 26b, der blev indsat ved lovændringen i 2007, at bestemmelserne i §§ 29 og 30 gælder uanset en eventuel skiltning i medfør af §§ 3 og 3a i tv-overvågningsloven.¹⁰¹ Der er en væsentlig forskel mellem kravene om oplysning efter de to forskellige reguleringer, idet den information, den registrerede har krav på efter persondataloven, er langt mere omfattende. Efter bestemmelserne heri skal den dataansvarlige eller dennes repræsentant, ved registreringen eller

¹⁰⁰ Pjecen ”Et vågent øje”, udgivet af Det Kriminalpræventive Råd, november 2010, s. 13.

¹⁰¹ I persondataloven er oplysningspligten opdelt efter, om oplysninger indsamles hos den registrerede eller andet steds. Forpligtelsen efter § 29 omhandler situationer, hvor oplysningerne ikke er indsamlet direkte hos den registrerede, og denne bestemmelse anvendes i forhold til tv-overvågning, da den registrerede ved tv-overvågning ikke selv aktivt bidrager til indsamlingen, jf. Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 117.



senest ved videregivelsen af oplysninger, give den registrerede meddelelse om den dataansvarliges identitet, formålet med persondatabehandlingen, samt alle yderligere oplysninger, der er nødvendige, for at den registrerede kan varetage sine interesser, eksempelvis typen af registrerede oplysninger, kategorien af modtagere, samt reglerne om den registreredes ret til indsigt og berigtigelse.

Der er i § 29, stk. 2 og 3, og § 30 fastsat en række undtagelser til informationsforpligtelsen, hvor primært undtagelsen i § 29, stk. 3 har betydning for tv-overvågning. Efter denne bestemmelse gælder forpligtelsen ikke, hvis underretning af den registrerede viser sig umulig eller er uforholdsmæssigt vanskelig. Efter denne undtagelse vil der som hovedregel ikke være oplysningspligt efter § 29 i tilfælde, hvor der sker tv-overvågning af områder benyttet til almindelig færdsel, da et krav herom i praksis normalt vil være umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at opfylde.¹⁰² I disse situationer vil de registrerede alene blive orienteret i form af skiltning efter tv-overvågningsloven, og dermed har den mere omfattende informationsforpligtelse efter persondataloven ikke stor betydning, når der tv-overvåges på frit tilgængelige områder.

Informationsforpligtelsen i § 29, stk. 1, skal derimod opfyldes ved tv-overvågning på andre, ikke frit tilgængelige steder, som eksempelvis arbejdspladser, hvor bestemmelsen som udgangspunkt fordrer en meddelelse til den enkelte ansatte om overvågningen samt de øvrige oplysninger, der fremgår af bestemmelsen.

Datatilsynets udtalelse i en sag om tv-overvågning i en supermarkedskæde¹⁰³ illustrerer bestemmelsens anvendelse. Her blev der foretaget tv-overvågning, dels i åbningstiden på offentligt tilgængelige steder som kundeservice, flaskemodtagelse, varemodtagelser og vareudlevering, hvor såvel kunder som ansatte færdedes, dels på lagre og i butikken uden for åbningstid, hvor kun ansatte i kæden samt ansatte i andre firmaer, som eksempelvis rengøringsselskab og levarandører, færdedes. Formålet med overvågningen var blandt andet, at forebygge og opklare røverier, misbrug af dankort og andre uregelmæssigheder. For så vidt angår informationsforpligtelse, var det i denne sag Datatilsynets opfattelse, at persondatalovens regler om oplysningspligt fandt anvendelse parallelt med skiltningskravet i tv-oplysningsloven, og at spørgsmålet skulle vurderes efter § 29, da oplysningerne ikke kunne siges at være indsamlet hos

¹⁰² Betænkning nr. 1483/2006, s. 191.

¹⁰³ Datatilsynets sag nr. 2001-211-0027.



den registrerede. Der ses herved et eksempel på, at indholdet i § 26b svarer til, hvad der også før bestemmelsens indførelse var gældende praksis i Datatilsynet.

Datatilsynet opdelte herefter de overvågede i to grupper. Hvad angik gruppen af kunder og lignende personer fandt tilsynet, at disse via skiltningen i butikken efter tv-overvågningsloven, allerede var informeret om overvågningen, og at yderligere underretning måtte siges at være uforholdsmæssig vanskelig, jf. § 29, stk. 3. Det fandtes at være praktisk umuligt at informere den enkelte kunde, selv med en standardformular, ligesom en uddybende tekst i kombination med skiltningen ikke nødvendigvis ville blive læst af kunderne.

Derimod fandt tilsynet, at ansatte – såvel de ansatte i butikken, som andre ansatte, der fast udførte arbejde i lokalerne – ikke kunne omfattes af undtagelsen i § 29, stk. 3, og at disse dermed individuelt skulle informeres efter § 29, stk. 1. De ansatte skulle informeres om formålet med overvågningen, og det skulle fremgå af informationen, hvis en del af formålet var, også at forebygge og opklare ansattes eventuelle kriminalitet. Herforuden fandt tilsynet, at der skulle gives meddelelse om, i hvilke tilfælde optagelser ville blive videregivet til politiet, i hvilke tilfælde de ville blive gennemgået af ledelse og intern revision, samt hvor længe optagelser blev opbevaret.

En lignende opdeling af overvågede genfindes i en række andre sager. Således eksempelvis i en sag om en kommunes overvågning af blandt andet rådhus og kommunale institutioner.¹⁰⁴ Her fandt tilsynet, at borgere, der befinder sig i områderne med tv-overvågning, var tilstrækkeligt informeret om overvågningen ved den skiltning, der var opsat i henhold til tv-overvågningslovens § 3a, og at yderligere information var uforholdsmæssigt vanskelig. Kommunens medarbejdere, skulle derimod informeres enkeltvis i henhold til § 29, stk. 1.

I en sag vedrørende en kommunes tv-overvågning af skoler og daginstitutioner, er samme opdeling anvendt.¹⁰⁵ Her påpeger tilsynet, at hvis der rent undtagelsesvist overvåges inden- eller udendørs arealer på skolerne og daginstitutionerne *i den almindelige åbningstid*, så skal forældrene, de faste brugere samt de større børn have meddelelse herom i henhold til persondatalovens § 29, idet det ikke kan siges at være uforholdsmæssigt vanskeligt at give en sådan information; det vil eksempelvis kunne ske i almindeligt informationsmateriale, som institutionerne alligevel skal udarbejde til de pågældende grupper.

¹⁰⁴ Datatilsynets sag nr. 2003-313-0149.

¹⁰⁵ Datatilsynets sag nr. 2004-52-2442.



Datatilsynet har i forbindelse med inspektion hos to kommuner i efteråret 2011¹⁰⁶ udtalt kritik af netop manglende information til medarbejdere, faste brugere, børn og forældre på skoler, der overvåges i dagstimerne, hvilket kan tyde på, at informationsforpligtelsen ikke er en indarbejdet og selvfølgelig del af tv-overvågningen.

I tråd hermed påstås det i en artikel i Information,¹⁰⁷ at lovens skiltningskrav ikke altid overholdes. Avisen har, i forbindelse med et tema om tv-overvågning, opfordret læserne til at hjælpe med at kortlægge placeringen af overvågningskameraer ved at downloade en applikation, Kamera Spotter, til smartphones, som kan anvendes til registrering af overvågningskameraer. På tidspunktet for artiklen er 1575 overvågningskameraer registreret af brugere af applikationen, og 682 af disse er, ifølge brugerne, ikke skiltet eller på anden tydelig måde gjort opmærksom på. Om end på et noget spinkelt, kan noget tyde på, at der måske er problemer på dette område.

Som supplement til lovens skiltningskrav anbefaler Det Kriminalpræventive Råd i pjecen ”Et vågent øje. Tv-overvågning og andre forebyggende metoder i boligområder”, at det foruden tydelighed omkring skiltningen, tillige gøres tydeligt, hvem der overvåger, om optagelserne gemmes, og hvem der har adgang til dem, ligesom Rådet anbefaler at skrive kontaktoplysninger på overvågningskiltene.¹⁰⁸

I en ny sag fra Datatilsynet, hvor et boligselskabs tv-overvågning blev inspiceret, kritiserede tilsynet blandt andet informationen og skiltningen.¹⁰⁹ Dels fandt man, at der manglede skiltning flere steder, og at de anvendte skilte skulle have større piktogrammer for at gøre skiltningen tydelig, og dels var informationen til beboere, medarbejdere og andre med fast gang i de overvågede områder ikke tilstrækkelig. Nye beboere havde kun fået information via skiltningen; de skal i stedet informeres om overvågningen og formålet hermed i eksempelvis husordenen. Medarbejdere og andre med fast gang i det overvågede område skal have skriftlig information i forbindelse med ansættelse eller på anden vis.

4.4. Sammenfatning

Det ses, at der over den 30-årige periode med tv-overvågningsloven, er sket en betydelig udvidelse af adgangen til at tv-overvåge. 30 år er lang tid, og der er i perioden naturligvis også

¹⁰⁶ Datatilsynets sager nr. 2011-623-0053 og 2011-623-0054.

¹⁰⁷ Information den 22.4.2012: ”Kamera Spotters brugere: Dårlig og forvirrende skiltning ved videoovervågning”.

¹⁰⁸ Det Kriminalpræventive Råds publikation ”Et vågent øje”, 2010, der findes på www.dkr.dk.

¹⁰⁹ Datatilsynets sag nr. 2011-619-0041.



sket en udvikling i vores samfund; værdier har ændret sig, den teknologiske udvikling har givet nye muligheder, og man kan sige, det er naturligt, at lovgivningen udvikler sig i takt med resten af samfundet. Fra situationen i 1982, hvor tv-overvågning i gågaderne i Hobro og Herning vakte stor offentlig debat, er der langt til i dag, hvor de færreste vil registrere, at de bliver tv-overvåget på en tur gennem byen.

Selv i lyset af den naturlige udvikling i samfundet, må de seneste 5 års udvidelser af adgangen til tv-overvågning siges at være betydelige, og det er vel ikke en overdrivelse, at vi, som anført i indledningen, nærmest ikke kan undgå at blive opfanget af et af de mange overvågningskameraer, når vi bevæger os uden for hjemmet. I hvert fald gælder dette for byområder, mens det formentlig ser anderledes ud i landdistrikterne.

I forbindelse med behandlingen af ændringsforslaget i 2007, anførte Justitsministeriet i et svar til Folketingets Retsudvalg, at *"Justitsministeriet er af den opfattelse, at det mest nærliggende må anses for en politimæssig opgave at foretage tv-overvågning i tilfælde, hvor der findes anledning til, at en offentlig myndighed foretager en sådan overvågning på frit tilgængelige steder med et generelt kriminalitetsforebyggende formål."*¹¹⁰

Dette udgangspunkt, at offentlige myndigheders overvågning på frit tilgængelige steder i kriminalitetsforebyggende øjemed, anses for at være en politimæssig opgave blev også senere fastholdt af Advokatrådet og Datatilsynet i udtalelser i forbindelse med den seneste ændring i 2011; denne gang var lovgiver dog ikke af samme opfattelse.

Datatilsynet udtalte i forbindelse med en høring over udkastet til lovændring i 2010, at gennemførelsen af forslaget, som dengang *også* omfattede kommuners adgang til at tv-overvåge, i løbet af ganske kort tid kunne føre til massiv tv-overvågning i bymæssig bebyggelse over hele landet.¹¹¹ Især fandt Datatilsynet ikke, at udvidelsen vedrørende kommuner burde gennemføres. Denne udvidelse blev gennemført året efter. Om man kan sige, at udvidelserne har ført til massiv tv-overvågning, er vel dels et definitionsspørgsmål, og dels er der intet overblik over, hvor udbredt overvågningen er, kun som anført et skøn fra SikkerhedsBranchen, der lyder på 350.000 kameraer landet over. Men under alle omstændigheder er mulighederne væsentligt udvidet.

I sammenhæng med *omfanget* af tv-overvågning kan det være relevant at se på *effekten* heraf. I den nævnte betænkning om tv-overvågning fra 2006, blev det anført, at undersøgelser af den kriminalpræventive effekt af tv-overvågning ikke giver nogen entydige resultater, men at

¹¹⁰ L 162, svar på spørgsmål 8.

¹¹¹ Datatilsynets høringssvar til Justitsministeriet, af 12. februar 2010.



resultaterne afhænger af stedet, overvågningen foretages, og af hvilken kriminalitet, der er tale om. Der synes at være størst effekt i forhold til berigelseskriminalitet sammenlignet med personfarlig kriminalitet, og størst effekt findes det at have i forhold til biltyveri samt indbrud i og hærværk mod biler. Som en bivirkning af tv-overvågning påpeges det, at kriminaliteten kan forskydes eller flyttes til andre områder.¹¹² Netop denne problematik har andelsboligforeningen AB Lersøgaard erfaringer med, ifølge en avisartikel om overvågning.¹¹³ I foreningen oplevede de en kraftig stigning i forsøg på indbrud, tyveri og røverforsøg, efter at der ved foreningens nærmeste nabo, Mjølnerparken, var blevet opsat overvågningskameraer. Som reaktion opsatte også andelsforeningen overvågningskameraer, hvorpå de oplevede et fald i kriminaliteten, og, med formandens ord, eksporterede problemerne til nogle andre.

Også Det Kriminalpræventive Råd fremhæver i pjecen ”Et vågent øje”, at tv-overvågningen har størst effekt på berigelseskriminalitet, særligt i forhold til biler, og at effekten er størst på planlagt kriminalitet i modsætning til impulsiv kriminalitet. Værd at nævne er, at Rådet påpeger, at den største præventive effekt af tv-overvågning opnås, når det benyttes sammen med andre kriminalitetsforebyggende midler, når der er høj kameratæthed, og når overvågningen er tilpasset de lokale forhold. I pjecen giver Rådet en række gode råd til forhold i det fysiske miljø og til boligsociale indsatser, der kan være af betydning ved forebyggelse af kriminalitet, og for at sætte overvågningen i perspektiv, gives der udtryk for, at tv-overvågning ikke kan erstatte den menneskelige kontrol – ”mennesker omkring os giver dog stadig en langt større tryghed end kameraer.”¹¹⁴

5. Behandling af personoplysninger fremkommet ved tv-overvågning

Mens tv-overvågningsloven alene regulerer en del af tv-overvågningen, nemlig adgangen hertil, er persondataloven langt bredere; den regulerer enhver form for behandling af personoplysninger i forbindelse med tv-overvågning, jf. § 1, stk. 8, idet tv-overvågning defineres på samme måde som i tv-overvågningsloven, og i modsætning til tv-overvågningsloven gælder persondataloven for privates såvel som offentlige myndigheders behandling af personoplysninger. Ved **behandling** af en personoplysning forstås ifølge § 3, nr. 2, enhver operation eller række af operationer i tilknytning til personoplysningen, hvilket for så vidt angår tv-overvågning omfatter alt fra

¹¹² Betænkning 1483/2006, s. 127f.

¹¹³ Artiklen ”Videoovervågning sender kriminaliteten over til naboen”, Information, den 30. marts. 2012.

¹¹⁴ Det Kriminalpræventive Råds publikation ”Et vågent øje”, s. 14.



indsamling til sletning af de personoplysninger, overvågningen frembringer. Det fremgår måske tydeligere af direktivets artikel 2, litra b, hvor bredt behandlingsbegrebet er, idet der her opremses en række eksempler, hvor det blandt andet fremgår, at også systematisering, opbevaring og søgning er behandling i bestemmelsens forstand.

Personoplysninger defineres nærmere i § 3, nr. 1, som enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person, den registrerede. Det vil sige, at der er tale om en personoplysning, både når en oplysning umiddelbart kan henføres til en bestemt person, og når en sådan henføring kan ske ved hjælp af en teknologi som eksempelvis et ansigtsgenkendelsessystem eller ved anden hjælp / kodning. Det afgørende er, at en bestemt person kan identificeres, og det er uden betydning, om det er enhver eller kun enkelte, der vil kunne genkende personen.¹¹⁵ Det er i denne sammenhæng antaget af Artikel 29-gruppen,¹¹⁶ at også tv-overvågning, hvor de optagede personer ikke kan identificeres, skal betragtes som persondatabehandling, såfremt det er tv-overvågningens formål at identificere personer.¹¹⁷

Det må tilføjes, at persondataloven, i modsætning til tv-overvågningsloven, også omfatter lydoptagelser, jf. ”*enhver form for information*”. En lydoptagelse kan, såvel i sig selv som i sammenhæng med billedoptagelse, være integritetskrænkende, og skal behandles efter samme regler.

I persondatalovens § 2 er angivet en række former for behandling af persondata, der **ikke** er omfattet af loven; undtaget er blandt andet behandlinger foretaget af fysiske personer med henblik på udøvelse af aktiviteter af rent privat karakter, ligesom mediers behandling i vidt omfang er undtaget fra lovens område. Som et eksempel på tv-overvågning af rent privat karakter, nævnes i pjecen ”Tv-overvågning”¹¹⁸ en situation, hvor en familie efter gentagne indbrud opsætter kameraer i haven og i indkørslen til deres parcelhus for at få billeder af tyvene.

¹¹⁵ Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 87, hvor det også anføres, at der dog er den begrænsning, at en identificering ikke må være betinget af uforholdsmæssigt store omkostninger; i så fald vil oplysningen ikke defineres som en personoplysning, og dermed ikke være omfattet af reglerne i persondataloven.

¹¹⁶ Artikel 29-gruppen er en rådgivende uafhængig gruppe, nedsat i henhold til direktivets art. 29, der består af en repræsentant fra hver medlemsstats tilsynsmyndighed.

¹¹⁷ Artikel 29-gruppens WP 136, Udtalelse 4/2007, s. 16.

¹¹⁸ Pjecen ”Tv-overvågning” udformet af Justitsministeriet og Datatilsynet, 2008, s. 5.



Familiens opbevaring af optagelserne er ikke omfattet af persondatalovens regler. En eventuel offentliggørelse af optagelserne vil derimod være omfattet af loven.¹¹⁹

Der er i persondataloven fastsat enkelte bestemmelser i kapitel 6a, der specifikt regulerer tv-overvågning, og disse regler går forud for lovens almindelige regler. De almindelige regler i persondataloven gælder for så vidt angår spørgsmål, der ikke er specialregulerede.¹²⁰ Bestemmelserne i tv-overvågningsloven om (primært) privates **adgang** til tv-overvågning, kan betegnes som en specialregulering af adgangen til tv-overvågning, og det antages, at tv-overvågningsloven har forrang for reglerne i persondataloven. Det har som konsekvens, at persondatalovens behandlingsbetingelser i §§ 6 – 8 samt de grundlæggende principper om god databehandlingskik, saglighed og proportionalitet i § 5, stk. 1-3, uden videre anses for at være opfyldt i kraft af den hjemlede adgang til tv-overvågning i tv-overvågningsloven.¹²¹ Al øvrig behandling af personoplysninger fremkommet ved tv-overvågning reguleres i persondataloven.

Det følger af persondatalovens kapitel 4, jf. § 1, stk. 8, at enhver form for tv-overvågning skal overholde de grundlæggende principper i § 5, og at behandlingsbetingelserne i §§ 6 – 8 skal være opfyldt, hvorfor disse bestemmelser gennemgås i det følgende.

5.1. Grundlæggende principper for tv-overvågning

De grundlæggende principper i persondatalovens § 5 er en del af reglerne for behandling af personoplysninger, og principperne skal respekteres ved *enhver* behandling af personoplysninger, herunder ved enhver form for tv-overvågning. Principperne skal overholdes samtidig med, at behandlingsbetingelserne for de enkelte oplysningstyper i de efterfølgende bestemmelser i §§ 6 – 14 skal opfyldes; det er disse der hjemler behandlingen.¹²²

§ 5. Oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingskik.

Stk. 2. Indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Senere behandling af oplysninger, der alene

¹¹⁹ Dette følger af Sag C-101/01, Lindquist, præmis 47, hvor Domstolen fastslår, at alene aktiviteter, der indgår i den enkelte borgers privatliv eller familieliv, undtages fra direktivet, hvorimod offentliggørelse på internettet, hvorved oplysningerne bliver tilgængelige for et ubestemt antal personer, er omfattet.

¹²⁰ Peter Blume: "Databeskyttelsesret", s. 394.

¹²¹ Betænkning nr. 1483/2006, s. 88.

¹²² Martin Gräs Lind, Hanne Marie Motzfeldt og Charlotte Bagger Tranberg: "Tv-overvågning anno 2008", i Erhvervsjuridisk Tidsskrift 1/2008, s. 68.



sker i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed, anses ikke for uforenelig med de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet.

Stk. 3. Oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.

Stk. 4. Behandling af oplysninger skal tilrettelægges således, at der foretages fornøden ajourføring af oplysningerne. Der skal endvidere foretages den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger. Oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende, skal snarest muligt slettes eller berigtiges.

Stk. 5. Indsamlede oplysninger må ikke opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

Principperne skal i det følgende behandles enkeltvis.

5.1.1. God databehandlingskik

God databehandlingskik er opstillet som en overordnet norm for enhver behandling af personoplysninger, som efter bestemmelsen skal være lovlige og rimelige. Det betyder, at den dataansvarlige skal udvise god opførsel i forbindelse med persondatabehandling, og i kravet om rimelighed ligger blandt andet, at den registrerede får kendskab til, at personoplysninger behandles. Den nærmere udfyldelse af normen sker i praksis, hvilket først og fremmest vil sige af Datatilsynet.¹²³

Charlotte Bagger Tranberg betegner reglen om god databehandlingskik som en definition af en ydre ramme, *en overbestemmelse*, for den dataansvarliges behandling af personoplysninger. I forhold til den praktiske anvendelse anføres, at reglen om god databehandlingskik, i kraft af det upræcise indhold, kan være vanskelig for de dataansvarlige at anvende, men at den eksemplificeres i de følgende principper i § 5, stk. 2 – 5, og at reglen ikke udgør et selvstændigt grundlag for

¹²³ Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen: "Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer", s. 144.



behandling af personoplysninger, men netop skal anvendes sammen med behandlingsreglerne i de efterfølgende bestemmelser.¹²⁴

Peter Blume anfører, at normen god databehandlingsskik kan bruges til at fremme realiseringen af lovens formål, og at Datatilsynet på grundlag af denne norm kan intervenere overfor en behandling, der efter lovens øvrige regler er lovlig. Han anfører, at bestemmelsen på den måde kan være en løftestang for en bedre integritetsbeskyttelse end den, der umiddelbart følger af loven.¹²⁵

5.1.2. *Angivelse af formål og formålsbestemhedsprincippet*

Som en betingelse for indsamling af personoplysninger, eksempelvis ved hjælp af tv-overvågning, fastsættes det i § 5, stk. 2, at dette sker til udtrykkeligt angivne og saglige formål. Der er ikke et krav om skriftlighed, men blot at den dataansvarlige skal gøre sig klart, til hvilket formål indsamlingen sker.¹²⁶

Formålet med bestemmelsen er imidlertid at skabe klarhed og åbenhed om behandlingen af personoplysninger, og selv om det ikke fremgår af bestemmelsen, må det, blandt andet som konsekvens af reglerne om oplysningspligt, være klart for den registrerede, *hvorfor* der indsamles oplysninger.¹²⁷ Herved vil den registrerede også have mulighed for at forudberegne, hvad de indsamlede oplysninger vil blive anvendt til. Kravet om udtrykkeligt angivne formål betyder således også, at der ikke må indsamles oplysninger til fremtidige formål; der skal være et aktuelt og udtrykkeligt angivet behov for oplysningerne.

Hvorvidt der kan stilles krav til, at formålsangivelsen kan forstås af alle de registrerede, er ifølge Peter Blume ikke afklaret.¹²⁸ Det vil dog være i god overensstemmelse med lovens formål om beskyttelse, at den dataansvarlige gør sig overvejelser om, hvordan det sikres, at angivelsen af formålet med tv-overvågning formidles, så alle registrerede kan forstå det. Netop i forhold til tv-overvågning anvendes ofte skiltning med piktogrammer, der forstås uanset eksempelvis anden sproglig baggrund.

¹²⁴ Charlotte Bagger Tranberg: "Nødvendig behandling af personoplysninger", s. 114f.

¹²⁵ Peter Blume: "Behandling af persondata – en kritisk kommentar", s. 76.

¹²⁶ Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen: "Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer", s. 147.

¹²⁷ Peter Blume: "Databeskyttelsesret", s. 126.

¹²⁸ Peter Blume: "Databeskyttelsesret", s. 127.



Kravet om, at formålet skal være sagligt, vil sige, at det skal have forbindelse med den virksomhed eller de funktioner, den dataansvarlige udøver. Saglighedskravet vurderes således konkret i forhold til den enkelte dataansvarlige.¹²⁹ I Datatilsynets praksis er formål som kriminalitetsforebyggelse, tryghed for medarbejdere og anvendelse til opklaring af kriminalitet, blevet anset for at være saglige formål med tv-overvågning.¹³⁰ Det er som nævnt forudsat, at tv-overvågning, der sker i overensstemmelse med tv-overvågningsloven, har et udtrykkeligt angivet og sagligt formål.¹³¹

Det er videre i § 5, stk. 2, bestemt, at der skal være en sammenhæng mellem formålet med indsamlingen af personoplysningerne og den senere behandling af de indsamlede oplysninger – den senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål, da den registrerede i så fald ikke vil kunne forudse, hvad oplysningerne kan anvendes til. Med dette *formålsbestemthedsprincip* lægges der begrænsninger på de dataansvarliges senere anvendelse af indsamlede oplysninger.¹³² Princippet skal skabe gennemsigtighed, og er væsentligt for retssikkerheden.

Bestemmelsen har særlig betydning i videregivelsessituationer, hvor begrænsningen også gælder for modtageren af oplysningen, der således ikke må behandle den, hvis formålet er uforeneligt med det oprindelige formål. Det bemærkes, at kravet om ikke-uforenelighed er mildere, end et krav om forenelighed; at man har valgt kravet om ikke-uforenelighed skyldes hensynet til den dataansvarlige, for hvem dataanvendelsen herved bliver mere flexibel. Ved denne formulering ses således et eksempel på, at loven ikke alene har til hensigt at beskytte den registrerede, men tillige skal smidiggøre dataanvendelsen.¹³³

I forhold til videregivelse af personoplysninger, der er optaget ved tv-overvågning med kriminalitetsforebyggende formål, er der særlige regler for videregivelse i persondatalovens § 26a, der behandles i afsnit 5.2.2.

¹²⁹ Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen: ”Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer”, s. 147.

¹³⁰ Martin Gräs Lind, Hanne Marie Motzfeldt og Charlotte Bagger Tranberg: ”Tv-overvågning anno 2008”, i Erhvervsjuridisk Tidsskrift 1/2008, s. 69.

¹³¹ Betænkning nr. 1483/2006, s. 187f.

¹³² Peter Blume: ”Databeskyttelsesret”, s. 128.

¹³³ Peter Blume: ”Behandling af persondata – en kritisk kommentar”, s. 79.



5.1.3. Relevans og proportionalitet

Det fastslås i § 5, stk. 3, at oplysninger, der behandles, skal være relevante og tilstrækkelige, og ikke må omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af formålet med behandlingen. Relevansen skal således vurderes i forhold til det angivne formål med behandlingen; der skal med andre ord være *proportionalitet* mellem behandlingen af oplysninger og formålet med behandlingen. Der må ikke indsamles oplysninger, der ikke er relevante – princippet betegnes også *dataminimering*. Proportionalitetsvurderingen anvendes i første omgang i forhold til, om der overhovedet skal anvendes tv-overvågning. Der kan alene anvendes tv-overvågning til formål, der virkelig berettiger anvendelsen, og ikke på baggrund af enkeltstående tilfælde af tyverier eller hærværk, problemer med henkastelse af affald eller andre overtrædelser af ordensreglement, chikane eller lignende.¹³⁴ Artikel 29-gruppen har forholdt sig til kravet om proportionalitet i forhold til tv-overvågning, og har blandt andet udtalt, at mindre indgribende midler – som eksempelvis kunne være alarmsystemer, bedre belysning eller andet – skal have vist deres utilstrækkelighed eller uegnethed, før tv-overvågning kan anvendes. Proportionaliteten skal ikke blot vurderes ved beslutningen, om der skal overvåges, men også ved overvejelsen om valget af teknologisk løsning, herunder eksempelvis, om der skal kunne anvendes zooming eller fastfrysning af billeder.¹³⁵

Et eksempel på en vurdering af proportionaliteten i forhold til tv-overvågning, er Datatilsynets udtalelse i forbindelse med overvågning af to torve i Guldborgsund Kommune.¹³⁶ Her udtaler Datatilsynet, at proportionalitetsprincippet fører til, at overvågningen skal gennemføres på den måde, der krænker borgernes integritet mindst muligt, og at det først skal overvejes, om det ønskede formål – her at nedbringe mængden af hærværk – kan nås med mindre indgribende midler. Datatilsynet fandt i dette tilfælde, at overvågningen ville omfatte ganske store frit tilgængelige områder, og dermed ville have karakter af en generel overvågning af gå-gade arealer, hvorfor det ikke fandtes acceptabelt.

I en anden sag, fandt Datatilsynet grund til at påbyde et fitnesscenter omgående at ophøre med tv-overvågningen, der fandtes at være i strid med de grundlæggende krav om god databehandlingsskik og proportionalitet.¹³⁷ Her foretog fitnesscenteret tv-overvågning af

¹³⁴ Datatilsynets sag nr. 2005-52-3127.

¹³⁵ Artikel 29-gruppens WP 89, Udtalelse 4/2004, s. 18f.

¹³⁶ Datatilsynets sag nr. 2005-52-3127.

¹³⁷ Datatilsynets sag nr. 2009-631-0099.



herrerens omklædningsfaciliteter med det formål at kunne dokumentere eventuelle tyverier og indbrud i skabe. Fitnesscenteret havde efter eget udsagn forsøgt at holde overvågningen på et minimum, idet kameraerne alene dækkede gangene mellem skabene. Imidlertid var dette også et område, hvor man havde mulighed for at klæde om, ligesom man bevægede sig direkte mod kameraerne, når man gik fra omklædningsrum til baderum. Det var således almindeligt forekommende, at brugerne færdedes afklædte i det overvågede område, hvilket tilsynet fandt at være integritetskrænkende, uanset at den dataansvarlige havde sørget for god sikkerhed omkring optagelserne. Overvågningen fandtes at være i strid med principperne om god databehandlingskik og proportionalitet, og fitnesscenteret fik et påbud om omgående at ophøre med overvågningen. At fitnesscenteret forinden havde indhentet tilladelse fra den lokale politimyndighed, der havde godkendt overvågningen, dens formål, omfang og opsætning, ændrede ikke ved resultatet; politiet har ikke kompetence til at godkende tv-overvågning i forhold til persondatalovens regler.

Kravet om proportionalitet kan endvidere have betydning for den tidsmæssige udstrækning af overvågningen, der bør være så begrænset som mulig. Som et eksempel herpå udtalte Datatilsynet i forbindelse med tv-overvågning af skoler og daginstitutioner i Brøndby Kommune, at overvågningen under henvisning til proportionalitetsprincippet, som hovedregel burde begrænses til at finde sted uden for åbningstiden.¹³⁸

Såfremt der er indsamlet personoplysninger ved tv-overvågning, og det efterfølgende viser sig, at der er indsamlet oplysninger, der ikke er relevante i forhold til formålet, må disse ikke behandles.¹³⁹ Dette kan være af betydning i forhold til eksempelvis tv-overvågning med kriminalitetsbekæmpelse som formål. Ved tv-overvågning vil der i sagens natur indsamles en mængde personoplysninger, der ikke vedrører kriminelle forhold; det kunne eksempelvis være oplysninger om overtrædelse af ordensreglement i et boligområde. Sådanne oplysninger må efter blandt andet dette princip – sammen med kravet i stk. 2 om formålsbestemthed – ikke anvendes efterfølgende.

¹³⁸ Datatilsynets sag nr. 2004-52-2442.

¹³⁹ Peter Blume: ”Databeskyttelsesret”, s. 130.



Ud over at sætte en grænse for, hvilke personoplysninger, der kan behandles, har princippet også betydning for, *hvem* der må behandle oplysningerne, idet det indebærer et krav om, at kun de personer, der har et klart behov for at kende de pågældende oplysninger, får adgang til disse.¹⁴⁰

I forhold til tv-overvågningsloven er det forudsat, at tv-overvågning, der sker i overensstemmelse med loven ikke er i strid med kravet om proportionalitet i stk. 3.¹⁴¹

5.1.4. Datakvalitet

Med henblik på at sikre kvaliteten af de personoplysninger, der behandles, kræves i § 5, stk. 4, at den dataansvarlige om nødvendigt foretager ajourføring af oplysningerne, og at urigtige eller vildledende oplysninger slettes eller berigtiges. Dette krav om kun at behandle korrekte oplysninger er af stor væsentlighed for den registrerede, men er ikke så relevant i forhold til oplysninger fremkommet ved tv-overvågning, idet disse næppe kan være urigtige.

5.1.5. Tidsbegrænsning

Den sidste bestemmelse i § 5 indeholder et krav om tidsbegrænsning, ifølge hvilket indsamlede personoplysninger ikke må opbevares i længere tid, end hensynet til behandlingens formål nødvendiggør. Dette krav skal sikre imod en unødvendig ophobning af data, der nødvendigvis vil indebære en forøget risiko for krænkelse af de registrerede.¹⁴²

Ved afgørelse af hvor lang tid en given personoplysning kan opbevares, skal der lægges afgørende vægt på formålet med at opbevare oplysningen. Personoplysninger i form af optagelser fremkommet ved tv-overvågning, blev i Datatilsynets praksis oprindeligt antaget at kunne opbevares i 7 dage, da der ikke er nogen grund til, at den dataansvarlige skal opbevare optagelserne længere tid.¹⁴³ Nu er der imidlertid i persondatalovens § 26 a, stk. 2, sat en frist på 30 dage, hvorefter optagelserne skal slettes. Efter denne bestemmelse, der vil blive behandlet i det følgende afsnit om behandlingsbetingelser, gælder fristen på 30 dage for optagelser i forbindelse med tv-overvågning i kriminalitetsforebyggende øjemed, og da en stor del af tv-overvågningen foretages med dette formål, er således tidsbegrænsningsreglen i § 26a den relevante bestemmelse.

¹⁴⁰ Peter Blume: "Databeskyttelsesret", s. 131.

¹⁴¹ Betænkning nr. 1483/2006, s. 187f.

¹⁴² Waaben og Nielsen: "Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer", s. 154.

¹⁴³ Peter Blume: Databeskyttelsesret", s. 395.



Princippet om tidsbegrænsning i § 5, stk. 5 gælder for anden tv-overvågning. Her er der ikke fastsat nogen bestemt frist, men sammenholdt med principperne om god databehandlingsskik og proportionalitet, tilsiger bestemmelsen, at sletning under alle omstændigheder bør ske, når den dataansvarlige er klar over, at der ikke er behov for at bevare optagelsen.

5.2. Tv-overvågningens retlige grundlag

Som indledningsvist nævnt, skal der, *samtidig* med overholdelsen af de grundlæggende principper, være et retligt grundlag for behandling af personoplysninger. Begrebet behandling omfatter, som tidligere anført, enhver form for håndtering af personoplysninger – fra optagelse eller indsamling, over systematisering, opbevaring, søgning, videregivelse og frem til sletning af oplysningen. Det retlige grundlag findes i persondatalovens §§ 6 -13 i form af en række betingelser for behandling af personoplysninger. I forhold til tv-overvågning skelnes der i persondataloven mellem generelle betingelser, der gælder for alle former for behandling af personoplysninger, og specielle betingelser, der kun gælder for tv-overvågning.¹⁴⁴

De generelle behandlingsbetingelser findes i lovens kapitel 4, hvor der skelnes mellem forskellige oplysningstyper, opdelt efter oplysningens sensitivitet, der tillige har betydning for, i hvilket omfang, der er risiko for, at et misbrug kan føre til integritetskrænkelser – der opdeles således i almindelige personoplysninger i § 6, de følsomme i § 7, og de semifølsomme i § 8. De specielle betingelser, der gælder for visse behandlinger af optagelser med personoplysninger fra tv-overvågning, er at finde i kapitel 6a. Kapitlet blev indsat ved lovændringen i 2007, med henblik på at styrke retsbeskyttelsen ved behandling af personoplysninger i forbindelse med tv-overvågning, da der samtidig i tv-overvågningsloven skete en udvidelse af adgangen til at tv-overvåge.

5.2.1. De generelle behandlingsbetingelser

Med mindre behandlingen er omfattet af specialreguleringen i kapitel 6a, skal enhver form for behandling af personoplysninger i forbindelse med tv-overvågning opfylde betingelserne i §§ 6 – 8, der som nævnt inddeler oplysningerne i tre typer. Hensigten er at beskytte den registrerede, og omfanget af beskyttelse afhænger af typen af personoplysning.

¹⁴⁴ Opdelingen i generelle og specielle behandlingsbetingelser er hentet i Martin Gräs Lind, Hanne Marie Motzfeldt og Charlotte Bagger Tranberg: ”Tv-overvågning anno 2008”, Erhvervsjuridisk Tidsskrift 1/2008, s. 70.



Almindelige personoplysninger.

I § 6, stk. 1, fastsættes, hvornår almindelige personoplysninger må behandles, idet almindelige personoplysninger som udgangspunkt er alle oplysninger, der ikke i kraft af deres særligt følsomme karakter omfattes af §§ 7 eller 8. Betingelserne for at behandle almindelige personoplysninger er de mindst restriktive. Der angives i nr. 1 – 7 en række forskellige behandlingsbetingelser, der, udover den registreredes udtrykkelige samtykke, indebærer en vurdering af nødvendigheden af behandlingen. Et eksempel er betingelsen i nr. 7, hvorefter behandling kan ske, hvis den ”er nødvendig for, at den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en berettiget interesse og hensynet til den registrerede ikke overstiger denne interesse”, altså en interesseafvejning. Opfyldelse af blot en af betingelserne i bestemmelsen vil være tilstrækkelig som hjemmel til behandling, men i praksis opfyldes af og til flere. Bestemmelsen tilsvarende direktivets artikel 7.

Følsomme oplysninger om rent private forhold.

Det er, ifølge § 7, som udgangspunkt forbudt at behandle oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold. Der er dog en række undtagelser til forbuddet, og bestemmelserne i stk. 2 – 7 fastsætter en række situationer, hvor der kan ske behandling, herunder eksempelvis at den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil, eller at behandlingen er nødvendig for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares.

Bestemmelsen omfatter kun de typer af følsomme personoplysninger, der er nævnt i direktivets artikel 8, stk. 1, idet det er antaget, at angivelsen af følsomme oplysninger i direktivet er udtømmende. Da det imidlertid var en forudsætning ved indførelsen af persondataloven til afløsning af registerlovene, at der ikke skulle ske en udvidelse af adgangen til at registrere og videregive personoplysninger, blev løsningen, at behandling af andre personoplysninger, som i dansk ret anses for følsomme, i stedet reguleres i den særlige danske bestemmelse om semifølsomme oplysninger.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen: ”Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer”, s. 206 og 225, samt Charlotte Bagger Tranberg: ”Nødvendig behandling af personoplysninger”, s. 216ff, hvor lovgivningshistorikken vedrørende §§ 7 og 8 beskrives.



Semifølsomme oplysninger.

I forlængelse af ovenstående regulerer § 8 behandling af oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1 nævnte. Andre rent private forhold kan eksempelvis angå familiestridigheder, separations- og skilsmissebegæringer, modtagelse af sociale ydelser, og anden foreningstilknytning end fagforeningsforhold, der er omfattet af § 7. Bestemmelsen er opdelt således, at stk. 1 – 3 vedrører den offentlige forvaltnings behandling af sådanne oplysninger, hvor udgangspunktet er, at *behandling* ikke kan ske, med mindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgave. Behandling i form af *videregivelse* må, jf. stk. 2, ikke ske, med mindre en af fire betingelser er opfyldt. Stk. 3 angiver en særlig begrænsning i adgangen til at videregive oplysninger for så vidt angår forvaltningsmyndigheder indenfor det sociale område. Privates adgang til at behandle semifølsomme oplysninger er reguleret i stk. 4 – 5. Her er udgangspunktet, at *behandling* af oplysninger kræver samtykke eller er nødvendig for at varetage en interesse, der klart overstiger registreredes interesse – et klart værdispring. *Videregivelse* kan ske med samtykke, eller til varetagelse af interesser, der klart overstiger de interesser, der begrundes hemmeligholdelse. For såvel offentlige myndigheder, som for private gælder, at behandling af semifølsomme oplysninger kan finde sted, såfremt betingelserne i § 7 er opfyldt, hvorved sikres, at adgangen til behandling af oplysninger efter § 8 ikke er mere restriktiv end efter § 7.

Det er den dataansvarlige, der skal vurdere, om tv-overvågningen og dermed behandlingen af personoplysninger kan finde sted, hvilket, jf. gennemgangen ovenfor, indebærer dels en vurdering af de grundlæggende principper, og dels en vurdering af, hvorvidt behandlingsbetingelserne er opfyldt. Da det er lovens formål at beskytte borgernes privatliv, blandt andet imod kameraovervågning, der anses for at være et væsentligt indgreb, skal der være tungtvejende grunde til at iværksætte overvågning. Når overvågningen så er iværksat, afhænger muligheden for at behandle de fremkomne oplysninger af, hvad overvågningen har afsløret, eller med andre ord, hvilken kategori, oplysningerne tilhører.

Behandling af persondata på baggrund af samtykke fra den registrerede, som er en mulighed, uanset hvilken type personoplysning, der er tale om, er ikke praktisk mulig ved tv-overvågning, da der i givet fald ville skulle indhentes samtykke fra et stort antal personer, inden eller samtidig med tv-overvågningen. Det kan ikke efter persondataloven anses som et udtrykkeligt samtykke, at en



person ser skiltningen efter tv-overvågningslovens §§ 3 og 3a og derpå vælger at gå ind i det overvågede område.¹⁴⁶

Personoplysninger fremkommet ved tv-overvågning vil i de fleste tilfælde omfatte almindelige oplysninger, og hjemlen til tv-overvågning og den hermed forbundne behandling af almindelige oplysninger, skal derfor findes i persondatalovens § 6, stk. 1. For offentlige myndigheders vedkommende findes hjemlen i stk. 1, nr. 6 og 7, mens den for private alene findes i nr. 7.¹⁴⁷ Efter stk. 1, nr. 6, kan behandling ske, når den er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, mens stk. 1, nr. 7, indeholder den ovenfor nævnte interesseafvejningsregel, hvor den dataansvarliges berettigede interesse vurderes i forhold til den registreredes interesse i ikke at blive overvåget. Kravet om nødvendighed indebærer, at der skal være en betydelig sikkerhed for, at behandlingen er velbegrundet.¹⁴⁸

I forlængelse heraf, bliver behandlingsbetingelsen i § 6, stk. 1, nr. 7, anvendt i en lang række vurderinger om brug af tv-overvågning. Der sker, ifølge Charlotte Bagger Tranberg,¹⁴⁹ efter denne bestemmelse en afvejning i to relationer. Først vurderes den dataansvarliges berettigede interesse over for hensynet til den registrerede, og herefter vurderes, hvorvidt den pågældende behandling er nødvendig for at kunne forfølge den dataansvarliges interesse. Således bliver *"nødvendighedskravet [...] til et yderligere vurderingskriterium i de tilfælde, hvor den dataansvarliges berettigede interesse ud fra en konkret vurdering vejer tungest."*¹⁵⁰ Kravet om nødvendighed har en nær sammenhæng med proportionalitetsprincippet i § 5, stk. 3, hvorefter tv-overvågning alene kan anvendes til formål, der virkelig berettiger anvendelsen, og hvorefter oplysningerne, som behandles, ikke må omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af formålet med behandlingen.

Et eksempel, der illustrerer først interesseafvejningen og herefter nødvendighedsvurderingen, er Datatilsynets udtalelse i en sag om tv-overvågning i Høje-Taastrup Kommune,¹⁵¹ hvor der var iværksat tv-overvågning af flere af kommunens områder, herunder rådhus og institutioner, med henblik på at stoppe indbrud og hærværk samt tilføre tryghed til borgerene og de ansatte i kommunen. Her udtaler Datatilsynet, at det er vurderingen, at kommunen *".. indenfor rammerne af §*

¹⁴⁶ Peter Blume: "TV-overvågning", s. 97.

¹⁴⁷ LF 162 af 28. februar 2007, bemærkninger til lovforslaget, persondataloven § 1, stk. 7.

¹⁴⁸ Peter Blume: "Behandling af persondata", s. 86.

¹⁴⁹ Charlotte Bagger Tranberg: "Nødvendig behandling af personoplysninger", s. 170.

¹⁵⁰ Charlotte Bagger Tranberg: "Nødvendig behandling af personoplysninger", s. 171.

¹⁵¹ Datatilsynets sag nr. 2003-313-0149.



6, stk. 1, nr. 6 og 7, konkret kan beslutte at iværksætte overvågning under hensyn til, at kommunens opgaver som offentlig myndighed også omfatter forvaltning af offentlige ejendomme og beskyttelse af værdier og ansatte, og at kommunens interesse i at forfølge disse formål på nærmere afgrænsede arealer kan antages at overstige hensynet til ikke at udsætte borgerne for overvågning.” Hermed således vurderingen af interesseafvejningen. I forlængelse heraf anføres, at det er en **klar** forudsætning, at overvågningen foretages med respekt af persondatalovens grundlæggende krav om proportionalitet, hvorved behandlingens *nødvendighed* i forhold til formålet vurderes. I udtalelsen påpeger Datatilsynet, at overvågning skal gennemføres på en måde, så ”.. den virker mindst muligt integritetskrænkende for den almindelige borger, og at det i første omgang overvejes, om det ønskede formål kan nås med mindre indgribende midler end en tv-overvågning og registrering.” Datatilsynet giver herefter udtryk for, at kommunen bør undgå tv-overvågning på områder, hvor der er adgang for almindelig færdsel, uanset at overvågningen kun foretages i aften- og nattetimerne. Det findes i øvrigt at være i god overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, at kommunen som hovedregel har begrænset tv-overvågningen til tidspunkter, hvor der som udgangspunkt ikke vil være publikum til stede, og døgnovervågning ved kassefunktionen på rådhuset findes ikke at stride mod princippet. Et enkelt sted, ved en Kvikkasse på en station, henstiller tilsynet til ændre kameravinkel, da denne er indstillet, så overvågningen i et vist omfang omfatter mere end blot kassen og den person, der ekspederes.

Eksemplet illustrerer foruden interesseafvejning og nødvendighedsvurdering, også hvordan proportionaliteten vurderes i forhold til flere aspekter af overvågningen.

Datatilsynet har foretaget en lignende vurdering af interesseafvejningen og nødvendighed i en række sager. Et andet eksempel er en sag om DSB’s videoovervågning i S-tog med kriminalpræventivt formål.¹⁵² Her fandt Datatilsynet ligeledes, at behandlingen af personoplysningerne af ikke-følsom karakter kunne behandles. Der blev i vurderingen lagt vægt på, at DSB har en berettiget interesse i at forbedre passagerernes tryghed, herunder at forsøge at forhindre kriminalitet, og at det må anses som DSB’s opgave at sørge for sikkerhed og orden på jernbaneanrådet, herunder i S-togene. Ligeledes blev der i vurderingen lagt vægt på, at der var erfaring fra blandt andet Sverige, der viste en betydelig kriminalpræventiv effekt af en lignende overvågning. Sidstnævnte kan ses som ”andet led” i vurderingen, nemlig hvorvidt den pågældende behandling er *nødvendig* for at kunne forfølge den dataansvarliges interesse.

¹⁵² Datatilsynets sag nr. 2003-42-0523, DÅ 2003, s. 95ff.



I de tilfælde, hvor tv-overvågningen afslører strafbare forhold, skal persondatabehandlingen have hjemmel i § 8, stk. 1-3 for offentlige myndigheder, § 8, stk. 4-5 for private virksomheder m.v., eller § 8, stk. 6, jf. § 7, stk. 2, nr. 4, der omfatter både offentlige myndigheder og private, hvorefter behandling kan ske, når det er nødvendigt for at fastlægge et retskrav, for eksempel et erstatningskrav over for den person, der overvåges.^{153, 154}

For offentlige myndigheder er udgangspunktet, for at kunne *behandle* semifølsomme oplysninger, en nødvendighedsvurdering i forhold til varetagelse af myndighedens opgaver. Varetagelsen af myndighedens opgaver synes at være en meget bred afgrænsning af behandlingssituationer, hvilket imidlertid findes at blive indsnævret af det grundlæggende princip i § 5, stk. 2, formålsbestemthedsprincippet, hvorefter der kræves en mere præcis angivelse af formålet.¹⁵⁵ Det må endvidere antages, at proportionalitetsprincippet i § 5, stk. 3, yderligere afgrænser behandlingssituationerne, idet der i nødvendighedsvurderingen må henses til oplysningernes karakter.

Offentlige myndigheders behandling i form af *videregivelse*, er reguleret i stk. 2. Videregivelse kan ske, hvis en af fire betingelser er opfyldt. For så vidt angår videregivelse af oplysninger om strafbare forhold fremkommet ved tv-overvågning, er de relevante bestemmelser nr. 2 og 3, der henholdsvis hjemler videregivelse ”til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundes hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår”, og når det er ”nødvendigt for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe”. I nr. 2 findes igen en afvejning af interesser, her dog i form af en værdispringsregel; der skal være et **klart** værdispring, modsat interesseafvejningsreglen i § 6 ved behandling af almindelige personoplysninger. For så vidt angår nødvendighedsvurderingen i stk. 2, nr. 3, henvises til samme ovenfor ved myndighedernes behandling af § 8 oplysninger. Bestemmelsen bygger på lov om offentlige myndigheders registre, og efter denne kunne videregivelse til en anden offentlig myndighed ske, ikke kun af hensyn til en sag i den videregivende myndighed, men også af hensyn til den modtagende myndighed.¹⁵⁶ Ved en sådan videregivelsessituation, vil man imidlertid i overensstemmelse med persondataloven, først skulle vurdere behandlingen i forhold

¹⁵³ LF 162 af 28. februar 2007, bemærkninger til lovforslaget, persondataloven § 1, stk. 7.

¹⁵⁴ For så vidt angår *videregivelse* og *opbevaring* af oplysninger fremkommet ved tv-overvågning med kriminalitetsbekæmpende sigte, er der i 2007 indført specialregulering i persondatalovens kapitel 6a, hvilke bliver behandlet i det følgende afsnit.

¹⁵⁵ Charlotte Bagger Tranberg: ”Nødvendig behandling af personoplysninger”, s. 232f.

¹⁵⁶ Charlotte Bagger Tranberg: ”Nødvendig behandling af personoplysninger”, s. 234f.



til de generelle principper i § 5, og her vil primært princippet i stk. 2, begrænse en sådan videregivelse, idet senere behandling af en personoplysning herefter ikke må være uforenelig med formålet med indsamlingen.

I den nævnte sag om tv-overvågning i Høje-Taastrup Kommune, vurderede Datatilsynet, at kommunen ” ..inden for rammerne af § 8, stk. 1 og stk. 2, nr. 2 og 3, kan behandle og videregive oplysninger om strafbare forhold til politiet i forbindelse med den iværksatte tv-overvågning, under hensyn til, at det er nødvendigt med henblik på kommunens og politiets varetagelse af deres opgaver, ligesom behandlingen af de nævnte oplysninger sker til varetagelse af offentlige interesser, der kan antages klart at overstige hensynet til dem, som oplysningerne vedrører.”¹⁵⁷

For så vidt angår privates adgang til at behandle henholdsvis videregive semifølsomme oplysninger, er denne reguleret i § 8, stk. 4 og 5. *Behandlingssituationen* i stk. 4 kræver, foruden muligheden for samtykke, at det er *nødvendigt* for den dataansvarlige at behandle oplysningerne for at varetage en interesse, der *klart* overstiger hensynet til den registrerede. Privates *videregivelse* af oplysninger forudsætter, foruden muligheden for samtykke, at det sker i varetagelsen af interesser, der *klart* overstiger hensynet til den registrerede, jf. stk. 5. I disse bestemmelser ses, som også ved offentlige myndigheders videregivelse af semifølsomme oplysninger, at der i interesseafvejningen kræves et **klart værdispring**. Som det påpeges af Charlotte Bagger Tranberg,¹⁵⁸ er der i netop videregivelsessituationen intet krav om, at der foruden interesseafvejningen foretages en nødvendighedsvurdering, hvilket ellers er tilfældet i de øvrige almindelige behandlingsregler, hvilket egentlig betyder lempeligere krav til videregivelsen, end til anden behandling som eksempelvis registrering.

Et eksempel på privates videregivelse findes i nævnte sag om DSB's videoovervågning i S-tog,¹⁵⁹ hvor Datatilsynet fandt, at DSB med hjemmel i § 8, stk. 4 kunne gennemgå optagelserne for at se de kriminelle handlinger, da DSB havde en berettiget interesse i at forbedre passagerernes tryghed, blandt andet ved at forsøge at forhindre kriminalitet. Tilsynet lagde vægt på, at det netop er en af DSB's opgaver at sørge for sikkerhed og orden i blandt andet S-togene. DSB fandtes endvidere, i henhold til § 8, stk. 5, 2. pkt., at kunne videregive oplysninger fra optagelserne om konkrete strafbare forhold, til politiet. Det anførtes dog som en forudsætning for videregivelse, at der var tale om forhold over en vis bagatelgrænse.

¹⁵⁷ Datatilsynets sag nr. 2003-313-0149.

¹⁵⁸ Charlotte Bagger Tranberg: ”Nødvendig behandling af personoplysninger”, s. 242f.

¹⁵⁹ Datatilsynets sag nr. 2003-42-0523, DÅ 2003, s. 95ff.



I en sag om inspektion i en musikbutik tager Datatilsynet ligeledes stilling til privates behandling af semifølsomme oplysninger.¹⁶⁰ Musikbutikken har videresendt billeder fra tv-overvågningssystemet til andre butikker i samme butikskæde for at advare disse imod en tricktyv. Datatilsynet vurderer behandlingen ud fra § 8, stk. 4, som en *behandling* – udveksling mellem butikker i samme kæde anses som intern anvendelse – og ikke som en *videregivelse*. Tilsynet finder ikke, at udvekslingen kan ske med hjemmel i § 8, stk. 4, idet det blandt andet anføres, at indsamling af oplysninger, jf. § 5, stk. 2, skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og at senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål. Heri må formodes at ligge den vurdering, at den senere behandling i form af udvekslingen, og dermed formålet at advare de andre butikker, findes at være uforeneligt med det saglige formål med overvågningen, som formodes af være kriminalitetsforebyggelse i egen butik. Datatilsynet tilføjer endvidere, at udveksling af optagelser mellem butikker, efter tilsynets opfattelse, ikke er et sagligt formål. Hermed forstås, at tv-overvågning ikke vil kunne iværksættes af en butik med det formål at kunne advare andre butikker mod for eksempel tricktyve.

Det kan tilføjes, at såfremt sagen havde drejet sig om *videregivelse* af optagelse fra tv-overvågning iværksat med kriminalitetsforebyggende formål, skulle den have været vurderet i forhold til specialreguleringen i § 26a.

Det er i praksis antaget, at hvis der kun sjældent optages følsomme personoplysninger, som reguleret i §§ 7 og 8, eller at dette sker ved en tilfældighed, så er det hjemlen i § 6, stk. 1, der finder anvendelse i forbindelse med såvel selve tv-overvågningen, som den efterfølgende optagelse og opbevaring heraf.¹⁶¹

Peter Blume diskuterer,¹⁶² om man ikke i kategoriseringen af behandlingen burde tage hensyn til formålet med overvågningen, og således i overvågningssituationer med kriminalitetsbekæmpende formål egentlig skulle finde hjemmel i § 8. Det anføres, at det måske heller ikke er helt entydigt, hvordan dette er håndteret i praksis, idet der som eksempel nævnes en udtalelse fra Datatilsynet, hvor det anføres, at ”*det følger af Datatilsynets praksis, at hvis der foretages tv-overvågning med henblik på at forhindre/forebygge kriminalitet, må der være en formodning for, at der bliver behandlet oplysninger om strafbare forhold som omfattet af persondatalovens § 8*”. Efter denne udtalelse tages således højde for intentionen med overvågningen; dette sker dog her i en lidt anden sammenhæng, nemlig i forbindelse med

¹⁶⁰ Datatilsynets sag nr. 2009-612-0072.

¹⁶¹ Betænkning nr. 1483/2006, s. 56f, og Datatilsynets årsberetning 2002, s. 65.

¹⁶² Peter Blume: ”TV-overvågning”, s. 95f.



argumentation for, at en offentlig myndighed, jf. § 45, skal indhente udtalelse fra Datatilsynet inden iværksættelse af tv-overvågning, når behandlingen omfatter §§ 7 og 8 oplysninger. Dog stadig en vurdering af kategoriseringen inden iværksættelse.

Flere steder har Datatilsynet, som eksempelvis i en udtalelse fra 2002 vedrørende en supermarkedskæde,¹⁶³ fundet, at hjemlen til overvågning skal findes i § 6, når §§ 7 og 8 oplysninger kun sjældent eller ved en tilfældighed optages. Den samme måde at kategorisere på fremgår også i eksempelvis ovennævnte sag om Høje-Taastrup Kommune. Her foretog man tv-overvågning med det formål at forebygge kriminalitet og øge tryghed, og Datatilsynet vurderede, at overvågningen kunne iværksettes i henhold til betingelserne i § 6, stk. 1, nr. 7 og 8, og at oplysninger om strafbare forhold *herefter* måtte behandles og videregives i henhold til § 8.

Denne måde at kategorisere på, synes at være den gennemgående – først i det øjeblik, der faktisk er fremkommet (optaget) oplysninger om strafbare forhold, semifølsomme oplysninger, vurderes den videre behandling ud fra det strengere hjemmelskrav i § 8.

Tv-overvågning med kriminalitetsbekæmpende sigte kan siges at omfatte to formål, dels kriminalitets*forebyggelse*, dels hjælp til *opklaring* af kriminalitet, og hvad angår den opklarende del, kan overvågning iværksat efter betingelserne i § 6, siges at savne mening, såfremt der ikke også kan findes hjemmel i § 8 til videre behandling, herunder eksempelvis opbevaring af og søgning i optagelserne. Ønsker den dataansvarlige at kunne anvende overvågningen i opklarende øjemed, må denne i princippet vurderes ud fra betingelserne i § 8.

I de situationer, hvor der ikke ved tv-overvågning med kriminalitetsforebyggende formål er fremkommet oplysninger om strafbare forhold, må de optagne oplysninger også efterfølgende behandles efter reglerne i § 6, stk. 1, i sammenhold med de generelle principper. Dette gælder tillige for de almindelige personoplysninger, der findes på optagelser, hvor oplysninger om strafbare forhold indgår. Disse oplysninger har typisk ingen betydning i forhold til formålet med overvågningen, og derfor vil en videre behandling af oplysningerne, herunder opbevaring, ikke kunne finde sted, jf. § 6, stk. 1, og § 5, stk. 2 og stk. 5. På optagelser, hvor almindelige oplysninger blander sig med semifølsomme oplysninger om strafbare forhold, bør de almindelige personoplysninger slettes, for derved at undgå, at overskudsinformation behandles.¹⁶⁴

¹⁶³ Datatilsynets årsberetning, 2002, s. 65.

¹⁶⁴ Peter Blume: ”Tv-overvågning”, Juristen 2001, s. 150.



5.2.2. De specielle behandlingsbetingelser

Med udvidelsen af adgangen til at tv-overvåge i 2007, blev kapitel 6a, som tidligere nævnt, indsat i persondataloven. Her fastsættes, i § 26a, særlige regler for *videregivelse og opbevaring* af billed- og lydoptagelser med personoplysninger, der er optaget i forbindelse med tv-overvågning i **kriminalitetsforebyggende** øjemed. Bestemmelserne, der går forud for lovens almindelige regler, blev indsat for at sikre mod misbrug, og dermed tage vare på retssikkerheden i forbindelse med udvidelsen.¹⁶⁵ Andre former for behandling af oplysninger, end videregivelse og opbevaring, behandles efter lovens almindelige regler, ligesom også videregivelse af personoplysninger, optaget med andre formål end kriminalitetsforebyggelse, skal behandles efter de almindelige regler, der er gennemgået ovenfor.

En stor andel af den tv-overvågning, der pågår, har imidlertid et kriminalitetsforebyggende sigte, hvorfor det ofte vil være specialreguleringen, der skal anvendes. Det er i andre tilfælde den dataansvarlige, der skal sandsynliggøre, at overvågningen falder udenfor § 26a, da videregivelsesreglerne her er mere restriktive, end lovens almindelige regler herfor.¹⁶⁶

Videregivelse

Videregivelse af optagelser reguleres i § 26a, stk. 1. Der skelnes mellem intern anvendelse og videregivelse, hvor der ved sidstnævnte forstås, at optagelserne bliver vist eller overdraget til andre, end den person, der optræder på optagelsen. Vises optagelsen derimod til personer, der er ansat hos den dataansvarlige, eller arbejder for denne, er der tale om intern anvendelse, og denne situation reguleres af de almindelige regler, der er gennemgået i foregående afsnit.

Videregivelsessituationen, herunder i form af offentliggørelse, må anses for at være en specielt krænkende behandling, da herved også en tredjemand kommer i besiddelse af personoplysningerne, og derfor er adgangen hertil indskrænket, således at det alene kan ske, hvis betingelserne i nr. 1 – 3 er opfyldt.

Den første betingelse er, at den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke. Alle personer på en optagelse skal give samtykke, alternativt må den dataansvarlige beskære optagelsen, så der kun videregives oplysninger om de, der har samtykket, eller de øvrige registrerede må anonymiseres.

Den anden betingelse er, at videregivelsen følger af lov.

¹⁶⁵ Betænkning nr. 1483/2006, s. 188.

¹⁶⁶ Peter Blume: ”Tv-overvågning”, s. 102.



Den tredje betingelse er, at videregivelse sker til politiet i kriminalitetsopklarende øjemed. Da det netop er tv-overvågning med kriminalitetsforebyggende sigte, bestemmelsen regulerer, vil en sådan videregivelse til politiet være relevant. Oplysningerne videregives herved med henblik på politiets efterforskning, og kan efterfølgende indgå i en eventuel straffesag. Der er uden betydning for adgangen til videregivelse, om oplysningerne på optagelsen relaterer sig til en forbrydelse begået mod den dataansvarlige, idet videregivelse også kan ske i eksempelvis efterlysningssager.¹⁶⁷

I praksis vil videregivelse oftest ske efter den sidstnævnte betingelse.

Enhver videregivelse forudsætter, at modtageren er berettiget til at behandle optagelserne, hvilket modtageren selv skal sikre sig, jf. de almindelige regler for behandling, her indsamling af personoplysninger. Kun i situationer, hvor den videregivende databehandler ved eller burde vide, at modtageren ikke kan behandle oplysningerne, har denne en forpligtelse til ikke at videregive.¹⁶⁸ Det antages, at modtageren af sådanne videregivne oplysninger er underlagt lovens almindelige bestemmelser; sagt med andre ord, gælder specialreguleringen i kapitel 6a alene for den, der er ansvarlig for optagelsen.¹⁶⁹

Modtageren af oplysninger vil i de fleste tilfælde være politiet, men den dataansvarlige er ikke efter bestemmelsen forpligtet til at videregive oplysninger til politiet, og politiet kan ikke på baggrund af denne bestemmelse rekvirere optagelser fra en dataansvarlig; i så fald vil politiet skulle have en retskendelse.¹⁷⁰

Mulighederne for videregivelse er udtømmende opremset i bestemmelsen. Det er dog i forarbejderne forudsat, at videregivelse som hidtil kan ske til videnskabelige eller statistiske formål efter bestemmelsen herom i persondatalovens § 10.¹⁷¹

Til trods for at § 26a er en klar og let forståelig bestemmelse, bliver den ikke altid overholdt. Der har været flere sager fremme i medierne, hvor private virksomheder på internettet har offentliggjort optagelser af tyveri og røveri, for at få offentlighedens hjælp til at identificere gerningsmændene.¹⁷² Det er en åbenbar overtrædelse af bestemmelsen, som kan være unødigt

¹⁶⁷ Betænkning nr. 1483/2006, s. 150.

¹⁶⁸ Peter Blume: "Tv-overvågning", s. 107.

¹⁶⁹ Peter Blume: "Tv-overvågning", s. 105.

¹⁷⁰ Peter Blume: "Tv-overvågning", s. 108f.

¹⁷¹ L 162 af 28.februar 2007, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 26a.

¹⁷² Peter Blume beskriver problematikken i artiklen "Offentliggørelse af tv-overvågning", Juristen, nr. 4, 2008.



integritetskrænkende, og der er da også i Datatilsynets praksis eksempler på, at tilsynet har påtalt en sådan offentliggørelse. I to sager¹⁷³ har tilsynet rettet henvendelse til en virksomhed på baggrund af, at der er offentliggjort billeder på internettet af genkendelige personer, og i den sammenhæng er udlovet en dusør for oplysninger, der kan føre til pågribelsen af gerningspersonen. Datatilsynet har ved henvendelsen til virksomhederne påbudt disse omgående at ophøre med at offentliggøre billeder fra tv-overvågningen, samt at videregive optagelserne til andre end politiet. I den ene sag stammer de offentliggjorte billeder fra optagelser to måneder forud for offentliggørelsen, hvorfor der i denne sag tillige påbydes sletning af alle optagelser, der er foretaget mere end 30 dage tidligere. En overtrædelse af § 26a er strafsanktioneret i persondatalovens § 70, der bestemmer, at en sådan overtrædelse straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. I begge sager er der tillige foretaget politianmeldelse af forholdene,¹⁷⁴ og sagerne har været behandlet i byretten. Den ene tillige i Landsretten.

I den ene sag¹⁷⁵ var Entertainment Trading ApS tiltalt for overtrædelse af § 26a, stk. 1 ved at have offentliggjort billedoptagelser med personoplysninger, der var optaget med overvågningskamera i kriminalitetsforebyggende øjemed. Tiltalte påstod frifindelse, med den begrundelse, at billederne på optagelsen ikke fandtes at være personhenførbare. Virksomheden driver en internetbutik med salg af spil, og den omhandlede optagelse fra overvågningskameraet stammer fra et kontorlager, hvor der havde været indbrud. Klippet var lagt ud på internettet i håb om, at nogen ved at se det kunne bidrage til opklaring af tyveriet. Tiltalte mente ikke, at optagelserne viste en identificerbar person, idet de var taget på 3 meters afstand, hvor man kunne se en person stige ud af en bil og gå rundt, men ikke kunne se hans ansigt eller konturen af hans ansigt. Tiltalte kunne se, at personen ikke havde bryster, hvorfor det formodedes at være en mand.

Under sagen var der, foruden tiltaltes beskrivelse af optagelsen, lagt et stilbillede print fra videooptagelsen frem. Hertil var Datatilsynets juridiske vurdering af sagen fremlagt. Datatilsynet havde blandt andet udtalt, at billeder i praksis bliver betragtet som personhenførbare, og dermed omfattet af loven, hvis personer på optagelserne vil kunne genkendes; og det anføres videre, at offentliggørelse på internettet betyder en sådan eksponering, at det er sandsynligt, at nogen vil

¹⁷³ Datatilsynets sager nr. 2007-631-0020 og nr. 2008-631-0030.

¹⁷⁴ Når der rejses sag om overtrædelse af persondataloven, sker det i de fleste tilfælde på baggrund af en anmeldelse fra Datatilsynet, men anmeldelse kan også indgives af private eller offentlige myndigheder uden om Datatilsynet, jf. Waaben og Nielsen: ”Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer”, s. 534.

¹⁷⁵ SS 28.2885/2008 fra Retten i Aalborg, dom afsagt den 15. oktober 2008.



kunne genkende vedkommende. Derfor fandt Datatilsynet, at der var tale om personoplysninger omfattet af persondataloven.

Retten fandt imidlertid ikke, at der efter sagens fremlæggelse var tilstrækkelig sikkerhed for, at videoklipet var personhenførbart, hvorefter tiltalte blev frifundet.

I en anden sag¹⁷⁶ sker der en lignende offentliggørelse af en optagelse fra tv-overvågning i kriminalitetsforebyggende øjemed, efter at en smykkeforretning har været udsat for et røveri. Ejeren offentliggjorde optagelserne på You Tube i et ønske om, at dette kunne føre til, at røveren blev fanget. Også i denne sag nægtede tiltalte sig skyldig i overtrædelse af persondatalovens § 26a, stk. 1, idet han gjorde gældende, at det ikke på baggrund af billederne var muligt at identificere gerningspersonen, og at han ikke havde forsæt til at overtræde loven. Byretten fandt imidlertid, at *”videosekvensen har været egnet til – direkte eller indirekte – at identificere gerningsmanden, navnlig ved dennes fysiske fremtræden, bevægelsesmønster og påklædning. Det er i den forbindelse uden betydning, om visningen af videooptagelsen i medierne rent faktisk har ført til genkendelse af den pågældende person.”* I kraft heraf og i kraft af, at det utvivlsomt var tiltalte, der havde offentliggjort optagelserne på internettet, fandtes tiltalte i byretten skyldig i overtrædelse af persondatalovens § 26a, stk. 1. Sagen kommer efterfølgende for Landsretten, hvor flertallet, to dommere, ikke fandt det godtgjort, at det ville være muligt for nogen at identificere gerningsmanden på grundlag af hans fremtræden på optagelsen; derved fandtes der ikke at være sket videregivelse af personoplysninger om en identificeret eller identificerbar person, hvorfor tiltalte blev frifundet. En dommer fandt tiltalte skyldig af de grunde, byretten havde anført.

Udfaldet af begge disse sager blev således frifindelse; i begge sager fordi, retten ikke fandt, at der var tale om personoplysninger i persondatalovens forstand. Denne vurdering falder dårligt i tråd med teoriens definition af, hvornår et billede eller en optagelse må anses for at være en personoplysning, idet der kan henvises til starten af afsnit 5. Herefter er det afgørende om nogen vil kunne genkende vedkommende, og det er underordnet, hvorvidt dette rent faktisk sker. Dette er også, hvad Datatilsynet anfører som praksis i den førstnævnte sag. Endvidere kan der henvises til Artikel 29-gruppens udtalelse om, at også tv-overvågning, hvor de optagede personer ikke kan identificeres, skal betragtes som persondatabehandling, såfremt det er tv-overvågningens formål

¹⁷⁶ TfK 2010.146.



at identificere personer.¹⁷⁷ Byrettens vurdering og udtalelse i sag nummer to ses at være i overensstemmelse med denne måde at definere personoplysninger på.

Opbevaring

Optagelser fra kriminalitetsforebyggende tv-overvågning skal slettes senest 30 dage efter, de er foretaget, jf. § 26a, stk. 2. Der er herved sket en præcisering for denne type personoplysninger i forhold til lovens almindelige regel i § 5, stk. 5, i hvilken der ikke fastsættes en absolut frist for sletning, idet denne regel er generel og skal rumme personoplysninger indsamlet til mange forskellige formål. Inden indførelsen af specialreguleringen i § 26a, var der dog i Datatilsynets praksis fastsat opbevaringsfrister, der i de fleste tilfælde var på 7 dage, idet man antog, at oplysningerne efter denne frist måtte være enten uden betydning for den dataansvarlige, eller være af en karakter, der begrundede videregivelse til politiet.¹⁷⁸ At fristen i § 26a blev fastsat til 30 dage blev blandt andet begrundet med, at det i nogle sammenhænge kunne være anvendeligt i efterforskningen at have optagelser forud for tidspunktet for en kriminel handling, hvor eksempelvis en røver kunne have foretaget rekognoscering på stedet. Den angivne 30 dages frist må imidlertid ses i sammenhæng med de almindelige dataretlige beskyttelseshensyn, der tilsiger en tidligere sletning, såfremt der ikke er behov for at opbevare oplysningerne.

Sker der inden de 30 dage en videregivelse i henhold til stk.1, kan den dataansvarlige kun beholde optagelsen selv, såfremt der er et sagligt grundlag herfor. Efter de 30 dage, skal der under alle omstændigheder ske sletning, hvorefter den dataansvarlige derimod kan gemme notater og optegnelser om et givent hændelsesforløb. Disse vil, såfremt de omfattes af loven, være omfattet af den almindelige tidsbegrænsningsregel i § 5, stk. 5.¹⁷⁹ Såfremt oplysningerne er videregivet, gælder for modtageren den almindelige tidsbegrænsningsregel, idet specialreguleringen i kapitel 6a, jf. ovenfor, alene gælder for den, der er ansvarlig for optagelsen.

Der gælder en undtagelse til 30 dages fristen, idet det i stk. 3, er bestemt, at opbevaring kan ske i længere tid, hvis det er nødvendigt af hensyn til den dataansvarliges behandling af en konkret tvist. Denne regel antages hovedsageligt at være anvendelig i forhold til tvister af ansættelses- eller arbejdsretlig karakter udløst af overvågning foretaget på en arbejdsplads.¹⁸⁰ Bestemmelsen er indsat med henblik på at give mulighed for, at en medarbejders forseelse af kriminel art, kan

¹⁷⁷ Artikel 29-gruppens WP 136, Udtalelse 4/2007, s. 16.

¹⁷⁸ Peter Blume: "Tv-overvågning", s. 110.

¹⁷⁹ Peter Blume: "Tv-overvågning", s. 110f.

¹⁸⁰ Peter Blume: "Tv-overvågning", s. 113.



afgøres uformelt mellem arbejdstager og arbejdsgiver, i situationer hvor man ønsker en sådan løsning frem for en videregivelse og dermed anmeldelse til politiet. I en sådan situation kan den dataansvarlige opbevare optagelser i længere tid, såfremt dette er nødvendigt for håndtering af tvisten. Det er i forlængelse heraf fastsat, at den dataansvarlige i så fald, inden 30 dagesfristens udløb, skal underrette den registrerede, som tvisten vedrører, og på anmodning udlevere denne en kopi af optagelsen. Den person, tvisten vedrører, vil ved udlevering af en kopi, få status som dataansvarlig, og skal herefter følge lovens almindelige regler.¹⁸¹

Trods således primært tiltænkt anvendelse i ansættelsesretlig sammenhæng, har reglen også været anvendt i andre situationer. I en sag fra Datatilsynet,¹⁸² klagede en kunde i en forretning over ikke på anmodning at have modtaget kopi af en tv-overvågningsoptagelse. Efter et fald i forretningen rettede kunden henvendelse til forretningen med dels anmodning om en kopi og dels krav om erstatning. Forretningen afviste at udlevere optagelserne til kunden, men havde sendt dem til sit forsikringsselskab og selv gemt en kopi, hvis der skulle blive brug for det. Først efter ca. et halvt år og efter at kunden havde klaget til Datatilsynet, modtog kunden en DVD med optagelser af faldet. I denne sag fandt Datatilsynet, at forretningen var berettiget til at opbevare optagelser af faldet i længere tid end 30 dage efter persondatalovens § 26a, stk. 3, idet kunden havde rejst krav om erstatning, og optagelserne kunne antages at skulle anvendes i den forbindelse. Imidlertid fandt tilsynet ikke, at forretningen levede op til reglen i § 26a, stk. 3 samt reglen om god databehandlingsskik, ved ikke straks at gøre kunden opmærksom på muligheden for at få en kopi af optagelsen. Endvidere påtaler tilsynet forretningens videregivelse til forsikringsselskabet. Selv om videregivelsen kan siges at være sket i kundens interesse, følger det af § 26a, stk. 1, at forretningen skulle have indhentet samtykke til videregivelse.

Kommuners behandling af optagelser fra tv-overvågning i henhold til tv-overvågningslovens § 2a

Med vedtagelsen af kommuners adgang til at tv-overvåge med henblik på at fremme trygheden, jf. gennemgangen i afsnit 4.2., blev der samtidig indsat en bestemmelse i persondataloven § 26d, der fastslår, at fremkomne oplysninger kun må anvendes til nærmere beskrevne formål. Bestemmelsen blev indsat på baggrund af, at Datatilsynet i sit høringssvar havde udtrykt bekymring for, at optagelser kunne anvendes til eksempelvis kontrol af borgere eller ansatte. Det er efter bestemmelsen en betingelse for *behandling* af optagelser, at dette sker enten med den registreredes samtykke, eller for at fremme trygheden for personer, som færdes i det overvågede

¹⁸¹ Peter Blume: "Tv-overvågning", s. 113.

¹⁸² Datatilsynets sag nr. 2008-212-0076.



område. Således må optagelserne gennemses og/eller anvendes med henblik på at afdække, om der foregår noget i området, der skaber utryghed. Som eksempel i lovforslaget nævnes, at optagelserne kan anvendes til at ”spotte” unge, der er årsag til uro i et givent område, og herefter gribe ind over for disse.¹⁸³ Kommunen må *ikke* gennemse optagelser for eksempelvis at afdække socialt bedrageri; og skulle der i forbindelse med lovlig gennemgang af optagelserne, fremkomme oplysninger om eksempelvis socialt bedrageri, må disse ikke anvendes i behandlingen af en konkret sag; fremkomne oplysninger må *kun* behandles med henblik på at fremme trygheden.

Når det gælder *videregivelse* af disse optagelser, fremgår det af § 26d, stk. 2, at kommunerne er omfattet af samme begrænsning af videregivelsesmulighederne, som gælder for optagelser med kriminalitetsforebyggende sigte, jf. ovenfor om § 26a. Med denne bestemmelse kan det tryghedsskabende formål siges at blive koblet sammen med kriminalitetsbekæmpelsen. De forhold, der kan tænkes at skabe en sådan utryghed, at kommunen vælger at iværksætte tv-overvågning, vil formentlig ofte balancere på kanten af det kriminelle, og med § 26d, stk. 2, fastslås, at oplysninger må videregives til politiet, hvis det sker med henblik på at opklare kriminalitet. Hvor man kan sige, at § 26a for så vidt angår optagelser med kriminalitetsforebyggende sigte, er en begrænsning af adgangen til videregivelse, må § 26d snarere siges at være en sikring af muligheden for at kunne videregive oplysninger. Uden denne bestemmelse ville videregivelsen skulle vurderes i forhold til de almindelige behandlingsbetingelser, i dette tilfælde § 8, samt de grundlæggende principper for behandling, hvor især formålsbestemthedsprincippet i § 5, stk. 2, umiddelbart synes at kunne medføre en begrænsning. Selv om formålet med overvågningen er at fremme tryghed, ville en videregivelse med det formål at opklare kriminalitet dog formentlig være i overensstemmelse med formålsbestemthedsprincippet. Dette formål ville formentlig ikke vil anses for at være *uforeneligt* med behandlingsformålet. Som også tidligere anført, er et tryghedsskabende formål en temmelig bred ramme, og der er en vis nærmere sammenhæng med kriminel adfærd.

For optagelser foretaget i henhold til tv-overvågningslovens § 2a, gælder samme sletningsfrist på 30 dage, jf. § 26d, stk. 3.

5.3. Sikkerhed med mere

I starten af dette afsnit er de grundlæggende principper for persondatabehandling beskrevet; principper, der skal respekteres ved enhver behandling af personoplysninger. Et andet

¹⁸³ LF nr. 145 af 23. februar 2011, pkt. 3.2.2.



tværgående princip, der gælder i alle tilfælde, findes i § 41, hvor det fastslås, at data altid skal være sikret mod uautoriseret brug. Det vil ikke give borgerne en tilstrækkelig beskyttelse, at behandlingsbetingelserne bliver opfyldt, hvis der ikke samtidig bliver sørget for, at oplysningerne er beskyttet mod andres brug. Derfor er det i § 43, stk. 3 pålagt dataansvarlige såvel som databehandlere at træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger, mod at oplysningerne tilintetgøres, fortabes eller forringes, og mod at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven. Den dataansvarlige er altid forpligtet til at følge lovens sikkerhedskrav, uanset om denne eller dennes ansatte selv forestår overvågningen, eller om overvågningen er lagt ud til en ekstern databehandler; dette gælder også selv om databehandleren tillige har en selvstændig forpligtelse til at overholde kravene. Overlades behandlingen til en databehandler, skal den dataansvarlige sikre sig, at sikkerhedsforanstaltningerne overholdes, og der skal foreligge en skriftlig aftale parterne imellem, jf. § 42. Personer og virksomheder, der behandler personoplysninger for den dataansvarlige, må kun behandle oplysninger efter instruks fra denne.

Personoplysningerne skal sikres fysisk, organisatorisk og teknisk.¹⁸⁴ Den *fysiske* sikring indebærer, at de lokaler, hvor oplysningerne er bevaret, sikres mod eksempelvis indbrud og brand. Den *organisatoriske* sikring handler primært om, hvem der har adgang til oplysningerne, og at disse alene behandler oplysningerne efter instruks og dermed også efter gældende regler. Dette område er det mest sårbare, idet menneskelige faktorer som eksempelvis nysgerrighed og sløseri kan påvirke behandlingen. Endelig skal den *tekniske* sikring beskytte mod eksempelvis hacking, og ved elektronisk videregivelse af optagelser med strafbare forhold er det et krav, at oplysninger krypteres.

Sikkerhedskravene er uddybet i sikkerhedsbekendtgørelsen,¹⁸⁵ som gælder for den offentlige forvaltning, men som i praksis antages også at kunne bruges til at fastsætte sikkerhedskrav til private dataansvarlige.¹⁸⁶ Af bekendtgørelsens § 5 fremgår blandt andet, at den dataansvarlige skal fastsætte *nærmere interne bestemmelser* om sikkerhedsforanstaltningerne i forhold til såvel fysisk, organisatorisk, som teknisk sikring, samt fastsætte retningslinier for tilsyn med overholdelsen af sikkerhedsforanstaltningerne.

¹⁸⁴ Peter Blume: "Behandling af persondata", 189f.

¹⁸⁵ Bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning.

¹⁸⁶ Peter Blume: "Behandling af persondata", 189.



Datatilsynet har udarbejdet generelle anbefalinger om datasikkerhed i forbindelse med tv-overvågning, som er tilgængelige på tilsynets hjemmeside, og som tilsynet i konkrete tilsynssager anbefaler såvel offentlige som private dataansvarlige at følge.¹⁸⁷ Tilsynet anbefaler, at sikkerheden beskrives og har også på hjemmesiden en skabelon, som myndigheder og virksomheder kan anvende ved udarbejdelsen af sikkerhedsregler. I tilfælde, hvor der ved Datatilsynets inspektion har vist sig ikke at foreligge nogen sikkerhedsregler eller sikkerhedspolitik vedrørende tv-overvågning, har tilsynet udtalt kritik, og opfordret til at udarbejde sådanne regler samt at underrette tilsynet, når dette er sket.¹⁸⁸

6. Hvem overvåger overvågerne

De seneste år har udviklingen i vores samfund, herunder i den retlige regulering, ført til øget anvendelse af forskellige former for overvågning, og tv-overvågning er en af de mest udbredte. Med det øgede omfang af tv-overvågning stiger også den potentielle risiko for integritetskrænkelser. Som behandlet i forrige afsnit, er der i persondataloven fastsat en række grundlæggende principper og behandlingsbetingelser, der skal sikre, at omgang med personoplysninger sker på forsvarlig vis, og at krænkelser undgås. En betingelse herfor er naturligvis, at de mange og forskellige dataansvarlige er bekendte med lovgivningen, og at de overholder den. I det følgende ses nærmere på, hvordan og i hvilket omfang de dataansvarlige kontrolleres.

Som en del af specialreguleringen *i kapitel 6a*, er det i persondatalovens § 26c fastsat, at behandling af personoplysninger i forbindelse med tv-overvågning er *undtaget* fra lovens almindelige regler om anmeldelse af behandlinger. De almindelige regler indebærer, groft skitseret, at behandling af følsomme og semifølsomme oplysninger forinden iværksættelse, skal anmeldes til Datatilsynet, og tilladelse eller udtalelse skal indhentes. Der er imidlertid *ikke* anmeldelsespligt, når der behandles personoplysninger i forbindelse med tv-overvågning, og det gælder uanset typen af personoplysninger og uanset formålet med behandlingen. Dog er der i stk. 2 en undtagelse, for så vidt angår privates overførsel af personoplysninger til et tredjeland; ved en sådan overførsel skal Datatilsynets tilladelse indhentes, hvis oplysningerne er omfattet af § 50, stk. 1, hvilket blandt andet omfatter oplysninger af følsom og semifølsom karakter.

¹⁸⁷ Se eksempelvis sagerne 2008-321-0168 og 2007-631-0021, der omhandler henholdsvis en offentlig og en privat databehandler.

¹⁸⁸ Eksempelvis sagerne 2011-623-0053 og 2011-623-0054 om to kommuner, der manglede sikkerhedsregler.



Undtagelsen fra anmeldelsespligten blev indført med lovændringen i 2007, og er resultatet af en opvejning af fordele og ulemper ved at lade området omfatte af de almindelige regler.

For anmeldelsespligt taler selvsagt formålet hermed. Reglerne om anmeldelse skal, sammen med reglen i § 54 om offentlighedens adgang til indsigt i anmeldte behandlinger, sikre gennemskuelse og kontrol. Dels giver det Datatilsynet viden om omfanget og typen af behandlinger, hvorved mulighederne for et effektivt tilsyn styrkes, og dels vil overvågningen og omfanget heraf kunne fremstå tydeligere for befolkningen, hvorved også borgernes muligheder for at gøre sine rettigheder gældende bedres.¹⁸⁹ Ligeledes vil det være en fordel ved en anmeldelsespligt, at den dataansvarlige i forbindelse med anmeldelse må forventes at skulle sætte sig ind i reglerne for tv-overvågning og persondatabehandling.

Det, der taler *imod* anmeldelsespligt, og som førte til indførelse af § 26c, er primært to forhold. *For det første* at reglerne i forvejen indebar, at mange persondatabehandling var undtaget, således blandt andet behandling af almindelige oplysninger.¹⁹⁰ I forlængelse heraf fandt lovgiver, ligesom flertallet i tv-overvågningsudvalget, at behandling af personoplysninger i forbindelse med tv-overvågning i langt de fleste tilfælde i forvejen ikke skulle anmeldes, da optagelser i de fleste tilfælde blot vil vise personer i almindelige dagligdags situationer.¹⁹¹ *Det andet forhold*, der fandtes at tale imod anmeldelsespligt, var ressourcemæssige hensyn. Flertallet i udvalget fandt ikke, at de ressourcer, en anmeldelsesordning ville kræve, ville modsvares af den nytte, ordningen ville have,¹⁹² hvilket lovgiver tilsluttede sig. Som supplerende forklaring til synspunktet, anfører Peter Blume, at det måtte forventes at dreje sig om et meget stort antal anmeldelser, og at tilsynet traditionelt realitetsbehandler anmeldelser, hvilket således vil være meget ressourcekrævende. Set i lyset heraf, fandtes tilsynets samlede ressourcer at kunne anvendes bedre.¹⁹³

I tv-overvågningsudvalget mente et mindretal, at privates tv-overvågning skulle anmeldes inden opsætning, og at Datatilsynet skulle kunne stoppe overvågningstiltag, såfremt de udføres i strid med loven. Man argumenterede med, at det ville give et overblik over omfanget af tv-

¹⁸⁹ Waaben og Nielsen: "Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer", s.451f.

¹⁹⁰ De mange undtagelser fra anmeldelsespligten skyldes, at det har været et mål for reguleringen, at denne ikke må være for ressourcekrævende og byrdefuld for de dataansvarlige, jf. betænkning 1483/2006, s. 154, hvilken betragtning er i overensstemmelse med "det dobbelte formål" med persondatalovgivningen.

¹⁹¹ L 162, Bemærkninger til lovforslaget, pkt. 7.5.2.

¹⁹² Betænkning nr. 1483/2006, s. 155.

¹⁹³ Peter Blume: "Tv-overvågning", s. 125.



overvågning, og at det i højere grad ville sikre, at dataansvarlige satte sig ind i lovens regler på området.

Udfaldet blev som nævnt, at ingen behandling af personoplysninger i forbindelse med tv-overvågning er omfattet af anmeldelseskravet, heller ikke selv om overvågningen afslører strafbare forhold, som giver anledning til politianmeldelse.

Den gældende ordning betyder naturligvis ikke, at myndigheder og private virksomheder m.v. frit kan iværksætte tv-overvågning – enhver dataansvarlig skal til enhver tid overholde lovgivningens materielle regler om iværksættelse af tv-overvågning og behandling af personoplysninger fremkommet i forbindelse hermed. Der er dog imidlertid intet overblik over omfanget af tv-overvågning i Danmark, da der intet sted foretages registrering heraf. Det manglende overblik vil også have betydning for effektiviteten af kontrollen med overvågningen. Der foretages dog, omend i begrænset omfang, kontrol med anvendelsen af tv-overvågning, hvilket også er fremgået af de tilsynssager, der er nævnt i de foregående afsnit.

Datatilsynets opgaver og kompetencer fremgår af persondatalovens kapitel 16. Det følger af § 62, at Datatilsynet til enhver tid og uden retskendelse kan foretage inspektioner af tv-overvågning og databehandling i forbindelse hermed. I § 62, stk. 1, fastsættes en pligt for dataansvarlige og databehandlere til at give Datatilsynet de nødvendige oplysninger, mens inspektionskompetencen hos henholdsvis offentlige og private dataansvarlige fremgår af stk. 2 og 3. Bestemmelsen i stk. 3, om inspektion hos private, blev indsat ved lovændringen i 2007 samtidig med, at ovennævnte bestemmelse om undtagelse fra anmeldelsespligt blev indført. Tidligere havde Datatilsynet alene inspektionskompetence hos private dataansvarlige i forhold til behandlinger, der var anmeldelsespligtige eller krævede tilladelse. Ved ændringen indførtes en inspektionsmulighed for i et vist omfang at tage hensyn til de argumenter, der talte for, at der skulle være en anmeldelsespligt.¹⁹⁴ Ændringen betød ligeledes, at der herefter er ens regler for inspektion i den private og den offentlige sektor.

Således tillagt inspektionskompetence, er det Datatilsynets opgave at holde øje med, at persondatalovens regler om behandling af personoplysninger overholdes, jf. også § 58, hvorefter tilsynet enten af egen drift eller efter klage fra en registreret skal påse, at loven på området overholdes. Som antydnet ovenfor, er omfanget af kontrol begrænset; det følger naturligt af, at

¹⁹⁴ Betænkning nr. 1483/2006, s. 156.



ressourcerne hertil er begrænsede. Af Datatilsynets hjemmeside fremgår, at antallet af inspektioner de seneste 5 år, altså 2007 – 2011, har ligget på henholdsvis 66, 94, 83, 64 og 54 inspektioner. Af disse har kun en del været tv-overvågningsinspektioner. Det fremgår ikke, hvor mange tv-overvågningsinspektioner, der var i 2007, blot at der var to hos private dataansvarlige, hvilket jo var en ny mulighed i 2007. Ej heller for 2008 og 2009 fremgår antallet, blot er det anført, at der var et stort antal inspektioner på tv-overvågningsområdet. I 2010 var antallet 18, og i 2011 var det 13.¹⁹⁵ I forbindelse med inspektion vil Datatilsynet kunne interessere sig for hvilken som helst del af tv-overvågningen, dermed også spørgsmålet, om der er adgang til at tv-overvåge, selv om en del af denne regulering følger af tv-overvågningsloven.¹⁹⁶

Datatilsynets reaktionsmuligheder ved konstatering af overtrædelse af lovgivningen på området, fremgår af persondatalovens §§ 59 og 60 i forhold til henholdsvis private og offentlige dataansvarlige. Over for private kan tilsynet give påbud og forbud med henblik på overholdelse af loven, og kan i yderste konsekvens skride til politianmeldelse, mens muligheden i forhold til offentlige myndigheder primært er, at tilsynet kan udtale kritik.¹⁹⁷

Set i forhold til, at SikkerhedsBranchen anslår, at der rundt omkring i landet hænger 350.000 overvågningskameraer, må omfanget af kontrol siges at være minimal. Problematikken er rejst i Information i artiklen ”Overvågning ude af kontrol”,¹⁹⁸ hvor Charlotte Bagger Tranberg udtaler, at ”.. det kræver en meget voldsom form for disciplin, fra dem der overvåger. De skal selv have moral til at sørge for, at det, de gør, er i overensstemmelse med loven.” Spørgsmålet er, om der er en sådan disciplin og moral blandt de dataansvarlige, overvågerne. Den minimale kontrol taget i betragtning, er det jo svært at vide noget eksakt om dette; svaret kan alene baseres på formodninger, og i nævnte artikel giver informationschef i SikkerhedsBranchen, Helge Kirkegaard, et bud. Han har ikke stor tiltro til, at reglerne overholdes, og som argument fremfører han to nyere eksempler på, at kommuner ikke overholdt reglerne i forhold til sikkerhed, opbevaring og information,¹⁹⁹ og sætter spørgsmåltegn ved, om private dataansvarlige, der typisk har færre økonomiske og juridiske ressourcer, mon følger lovgivningen, når selv ikke kommuner følger disse forholdsvis enkle regler.

¹⁹⁵ Datatilsynets Årsberetning (DÅ) 2007, s. 46-49, DÅ 2008 og 2009, s. 68, DÅ 2010, s. 51, samt artikel i Information ”Overvågning ude af kontrol”, af 28. marts 2012 for 2011-tallene.

¹⁹⁶ Peter Blume: ”Tv-overvågning”, s. 136.

¹⁹⁷ I forhold til enkelte sagstyper kan tilsynet træffe bindende afgørelse for off. myndigheder, jf. § 60, stk. 1.

¹⁹⁸ Sebastian Gjerding og Peter Andersen: ”Overvågning ude af kontrol”, Information, 28. marts 2012.

¹⁹⁹ Sagerne 2011-623-0053 og 2011-623-0054 om hhv. Greve og Vallensbæk kommuner, der også er nævnt i afsnit 4.3.2. og 5.3.



Endnu et eksempel fra medierne viser et område, hvor det tyder på, at lovgivningen ikke altid efterleves. I artiklen ”Fra bandekriminalitet til skraldehåndtering” ligeledes fra Information,²⁰⁰ beskrives, at der i flere boligforeninger synes at være et misforhold mellem formålet med at iværksætte tv-overvågning og den efterfølgende anvendelse af oplysningerne fremkommet ved overvågningen. Ud af 10 boligforeninger, der bruger tv-overvågning, som journalisterne har været i kontakt med, fortæller de seks, at de har brugt eller bruger overvågningen til at holde øje med skraldehåndteringen i området. På baggrund af optagelserne finder de frem til, hvem der smider affald de forkerte steder og derved er årsag til svineri og ekstra arbejde med oprydning. I disse tilfælde er tv-overvågningen indført med henblik på at bekæmpe kriminalitet, men oplysningerne ender med at blive behandlet med et helt andet formål, hvilket klart strider imod såvel behandlingsbetingelsen i § 6, stk. 1, nr. 7, interesseafvejningsreglen, som imod formålsbestemthedsprincippet i § 5, stk. 2. Som Charlotte Bagger Tranberg kommenterer i artiklen, så tænker de dataansvarlige tilsyneladende ikke over, at de kun må bruge oplysningerne til kriminalitetsbekæmpelse, da de jo ikke nødvendigvis har indsigt i lovgivningen. Problematikken kan ses som et tegn på, at det måske er blevet for nemt at gribe til tv-overvågning, og som Peter Lauritsen anfører i samme artikel, er det et eksempel på, at tingene glider – udgangspunktet var at bekæmpe alvorlige problemer, men man ender med at håndhæve et ordensreglement. Peter Lauritsen påpeger, at tv-overvågningen måske i virkeligheden egner sig bedst til problemstillinger af lettere karakter, som eksempelvis skraldehåndtering.

Selv om omfanget af sådanne overtrædelser ikke kendes, skulle det dog være underligt, hvis de to journalister tilfældigvis havde mødt alle overtrædere. Det må under alle omstændigheder konstateres, at der sker overtrædelser. I et eksempel som det nævnte, er konsekvensen, at de pågældende beboere, og andre, der færdes i området, får deres privatliv krænket i det øjeblik, den dataansvarlige i boligforeningen vælger at søge i og gennemse optagelserne på baggrund af, at nogen har smidt med affald. Der er i den situation ikke hjemmel til at behandle personoplysningerne på optagelserne.

Noget tyder på, at der ikke helt er hånd i hanke med overvågningen. Den teknologiske udvikling har betydet bedre og billigere tv-overvågning, og med lavere pris kan flere være med. Sideløbende har der været, om ikke en stigning i kriminaliteten, så i hvert fald et øget fokus på kriminalitet, og samtidig altså en udvidet adgang til at iværksætte tv-overvågning. Det er den enkelte

²⁰⁰ Gjerding og Andersen: ”Fra bandekriminalitet til skraldehåndtering”, Information, 28.3. 2012.



dataansvarlige, der skal sørge for, at lovens regler overholdes, og dermed sørge for, at der ikke ved tv-overvågningen sker krænkelse af de overvågede. Da der ikke er noget krav om, at iværksættelsen på forhånd skal godkendes, og der ej heller er noget krav til, hvem der kan opsætte tv-overvågningssystemer, kan der ikke på forhånd skabes sikkerhed for, at de dataansvarlige på forhånd sætter sig ind i, endsiges efterlever lovgivningens regler og intentioner.

Kontrollen med de dataansvarlige må således siges at være overladt til Datatilsynet, der udfører et begrænset antal inspektioner, og til de registrerede, der har mulighed for enten at klage til Datatilsynet eller at politianmelde den dataansvarlige for overtrædelse af persondataloven. I det omfang, det er op til den enkelte registrerede selv at klage, kan det siges, at borgernes privatliv er meget forskelligt beskyttet i praksis, blandt andet som følge af forskellige grænser for den private sfære og dermed forskellige behov for at hævde det private, men også som følge af, at evnen til at hævde sit privatliv er forskellig; når det kræver en aktiv personlig indsats at hævde sin ret, vil de svageste grupper i samfundet nødvendigvis være dårligere beskyttet.²⁰¹

7. Konklusion

I dansk ret er området for tv-overvågning primært reguleret i to love – tv-overvågningsloven og persondataloven. Førstnævnte regulerer primært privates adgang til at iværksætte tv-overvågning (hvor må der tv-overvåges), mens sidstnævnte indeholder reglerne om, hvordan personoplysninger, der er fremkommet ved tv-overvågning, skal behandles.

Når det drejer sig om tv-overvågning og om den behandling af personoplysninger, der sker i forbindelse hermed, er der modsatrettede hensyn at tage, og disse modsatrettede hensyn afspejler sig i lovgivningen på området, der har til hensigt at varetage begge hensyn. Det dobbelte formål med lovgivningen viser sig i tv-overvågningsloven, ved at denne har til formål såvel at beskytte privatlivets fred, som at give mulighed for at udnytte tv-overvågningens fordele i kriminalpræventiv og tryghedsmæssig henseende. I persondataloven, som er en generel lov om behandling af personoplysninger, er det dobbelte formål, at der på den ene side skal gives mulighed for at udnytte de nye og stadig stigende muligheder for elektronisk behandlingen af personoplysninger, og på den anden side, at borgernes privatliv samtidig beskyttes, når der behandles personoplysninger.

²⁰¹ Peter Blume og Janne Rothmar Herrmann: ”Ret, privatliv og teknologi”, s. 51.



Persondataloven er en implementering af EU's persondatadirektiv, der ligeledes varetager modsatrettede hensyn; således dels beskyttelse af borgernes privatliv i forbindelse med persondatabehandling, og dels en sikring af, at personoplysninger frit kan udveksles mellem medlemslandene, uden at dette hindres af medlemslandenes forskellige beskyttelsesregler.

Lovgivningen er således udtryk for, og skal anvendes i, en afbalancering mellem de modsatrettede hensyn.

Tv-overvågningsloven har eksisteret i 30 år, og har i den tid været under udvikling i retning af stadig øgede muligheder for iværksættelse af tv-overvågning. Loven er opbygget således, at et forbud mod privates tv-overvågning på offentligt tilgængelige steder er udgangspunktet, men at der er en række undtagelser til dette forbud. Et billede på udviklingen af loven er, at den har skiftet navn fra Lov om *forbud* mod tv-overvågning til nu blot at hedde Lov om tv-overvågning. De muligheder, loven giver for tv-overvågning, har hovedsageligt kriminalitetsbekæmpende sigte. Parallelt med udviklingen i lovreguleringen, er der sket en teknologisk udvikling, der gør det tekniske udstyr til overvågning lettere tilgængeligt og tilgængeligt for flere, ligesom der også synes at have været en stigning i kriminaliteten, eller i hvert fald et øget fokus på kriminalitet. Samlet set har disse forhold ført til, at tv-overvågning anvendes i stadigt stigende omfang, og synes at være en udbredt overvågningsform.

Foruden adgangen til iværksættelse af tv-overvågning, indeholder tv-overvågningsloven også bestemmelser om, at tv-overvågning skal følges af oplysning om overvågningen, eksempelvis ved skiltning.

Mens tv-overvågningsloven primært regulerer privates adgang til at tv-overvåge, er der stort set samme adgang for offentlige myndigheder, denne er blot reguleret i persondataloven.

Når der tv-overvåges, fremkommer der personoplysninger – i de fleste tilfælde i form af optagelser med oplysninger om de filmede borgere. Disse personoplysninger skal i alle tilfælde behandles efter reglerne i persondataloven, der sikrer, at behandling kan ske, men at det sker under hensyntagen til de registrerede personers privatliv; der sættes således i loven grænser for, hvilke oplysninger, der må behandles hvornår, hvordan og til hvilket formål.

Loven foreskriver en række *grundlæggende principper* for persondatabehandling, der skal iagttages ved enhver form for behandling af personoplysninger – det vil sige ved alt fra indsamling af oplysningerne, over søgning i optagelserne, opbevaring og videregivelse af oplysninger og til



sletning. Princippet om god databehandlingskik kan siges at være overskriften for principperne. Foruden iagttagelse af disse grundlæggende principper, skal enhver behandling af persondata have hjemmel i en af lovens *behandlingsbetingelser*. Disse betingelser for behandling af personoplysninger afhænger af typen af personoplysning. Oplysningerne er opdelt i henholdsvis almindelige, følsomme og semifølsomme personoplysninger, således at mulighederne for behandling afhænger af personoplysningens sensitivitet, der tillige er af betydning for, i hvilket omfang et eventuelt misbrug vil kunne betyde integritetskrænkelser.

Det er den enkelte dataansvarlige, der skal sørge for, at iværksættelsen af tv-overvågning sker i overensstemmelse med tv-overvågningslovens regler herom, og at de grundlæggende principper iagttages ved enhver behandling af personoplysninger i forbindelse med tv-overvågning, samt at behandling kun finder sted i det omfang, der er hjemmel hertil.

For at sikre, at en sådan behandling af personoplysningerne så også yder borgerne den tiltænkte beskyttelse, er der i loven fastsat bestemmelser om sikring af oplysningerne mod uautoriseret brug.

Overholdelse af lovens bestemmelser, og dermed også efterlevelse af lovens intention, ses i høj grad at være overladt til den enkelte databehandler. Der er ikke krav om, at tv-overvågning anmeldes eller registreres, og således er der ikke et overblik over omfanget af overvågningen, og der sker ikke en sikring af, at de dataansvarlige kender og følger loven. Den kontrol, der foregår, sker i kraft af Datatilsynets mulighed for inspektion hos alle dataansvarlige, hvilket i praksis begrænser sig til et fåtal. Hertil kommer, at de overvågede har mulighed for at klage til Datatilsynet over tv-overvågning eller behandling af personoplysninger fremkommet ved tv-overvågning.



8. Summary

The objective of this thesis is closed-circuit television, CCTV, in public areas. CCTV is getting increasingly common and thus the purpose of this thesis is to clarify the legal regulation of CCTV and to look at the considerations behind this regulation.

CCTV in Danish law is regulated in two acts: The Act on Video Surveillance and The Act on Processing of Personal Data.

The former act primarily regulates private individuals' and private companies' access to carry out CCTV, while the actual processing of the personal data obtained by e.g. CCTV is regulated in the Act on Processing of Personal Data. This Act also contains regulations on public authorities' access to carrying out CCTV. The latter act is an implementation of the Personal Data Directive 95/46/EC.

The legislation reflects that as to CCTV, like for any other processing of personal data, there are conflicting considerations to be taken. These must be balanced against each other, in order to determine whether processing can take place.

An important consideration is the need to respect citizens' privacy and personal integrity which is a fundamental right guaranteed in the EU Charter of Fundamental Rights and in the European Convention on Human Rights. Therefore, one of two purposes of the regulation is to ensure the citizens' right to privacy with regard to the processing of personal data.

There is another important consideration, which is however conflicting with the former. The law also aims at taking into consideration that the new opportunities for electronic processing of personal data should be taken into account. Besides an objective of the Directive is that free movement of personal data between member States are not disturbed by different personal data law protection.

The starting point for the Act on Video Surveillance is that CCTV must not take place in public accessible zones. There are, however, exceptions to the ban and these exceptions have become still more since the Act's introduction in 1982 so that the access to CCTV has been expanded significantly. In addition to this access to CCTV which is followed by an obligation to inform the persons affected by the surveillance about CCTV, the possibilities of processing of personal data obtained by CCTV are described in the thesis.



The Act on Processing of Personal Data requires observation of a number of fundamental principles for the processing of personal data which must be observed in any processing of personal data. At the same time, any processing needs legal basis.

Processing of personal data is any situation or operation which is performed upon personal data, such as collection, recording, organization, storage, consultation, use, disclosure by transmission and erasure. The conditions of processing should be fulfilled irrespective of the processing in question.

The conflicting considerations underlying the legislation are reflected in many of the provisions, and thus are a part of the practical application of the law. When trying to determine whether the proper justification for processing personal data is present, an assessment is necessary. This assessment is often subject to a balancing of interests.

Finally, dealt with another aspect of the ever-increasing ability of and application of CCTV, that is the question of whether the implemented CCTV meets the requirements of the law so that personal data are protected and so that processing of personal data will not imply or result in infringement of privacy.

The Data Protection Agency, by carrying out inspections, is supposed to ensure that CCTV is carried out in accordance with the law. However, there is no obligation to report or to apply for permission for CCTV, which is the main reason for the lack of access to registration and detailed information about how many places actually carried out CCTV.



9. Kilder

Lovgivning

Lovbekendtgørelse nr. 1190 af 11. oktober 2007 om tv-overvågning.

Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger.

Lov nr. 278 af 9. juni 1982 om forbud mod privates TV-overvågning m.v.

Lovforslag

LF nr. 145 af 23. februar 2011 om ændring af lov om tv-overvågning og lov om behandling af personoplysninger.

LF nr. 185 af 24.3.2010 om ændring af lov om tv-overvågning.

LF nr. 162 af 28. februar 2007 om ændring af lov om forbud mod tv-overvågning og lov om behandling af personoplysninger.

LF nr. 138 af 27. februar 2002 om ændring af lov om forbud mod tv-overvågning m.v.

LF nr. 147 af 9. december 1999 om behandling af personoplysninger.

LF nr. 151 af 12. marts 1982 om TV-overvågning.

Betænkninger

Betænkning nr. 1483/2006 om tv-overvågning.

Betænkning nr. 1345/1997 om behandling af personoplysninger.

Bøger

Blume, Peter: ”*Behandling af persondata – en kritisk kommentar*” (2003) Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave.

Blume, Peter: ”*Databeskyttelsesret*” (2008) Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave.

Blume, Peter: ”*Persondataretten – nu og i fremtiden*” (2010) Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave.

Blume, Peter: ”*TV-overvågning*” (2008) Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave.

Blume, Peter & Janne Rothmar Herrmann: ”*Ret, privatliv og teknologi*” (2010) Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave.

Tranberg, Charlotte Bagger: ”*Nødvendig behandling af personoplysninger*” (2007) Forlaget Thomson, 1. udgave.



Waaben, Henrik og Kristian Korfits Nielsen: ”*Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer*” (2008) Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave.

Artikler

Blume, Peter: ”*Tv-overvågning*”, Juristen 2001, s. 144 – 151.

Blume, Peter: ”*Offentliggørelse af tv-overvågning*”, Juristen, nr. 4, 2008.

Lind, Martin Gräs, Hanne Marie Motzfeldt og Charlotte Bagger Tranberg: ”*Tv-overvågning anno 2008*”, Erhvervsjuridisk Tidsskrift 1/2008.

Pjecen ”*Tv-overvågning*” udgivet af Justitsministeriet og Datatilsynet, marts 2008. Findes på Justitsministeriets og Datatilsynets hjemmesider.

Publikationen ”*Et vågent øje. Tv-overvågning og andre forebyggende metoder i boligområder*”, udgivet af Det Kriminalpræventive Råd, 2010. Findes på www.dkr.dk.

”*Kamera Spotters brugere: Dårlig og forvirrende skiltning ved videoovervågning*”, artikel i Information den 22. april 2012 af Sebastian Gjerding og Peter Andersen. Fundet på: www.information.dk/print/299080

”*Overvågning ude af kontrol*”, artikel i Information d. 28. marts 2012 af Sebastian Gjerding og Peter Andersen. Fundet på: www.information.dk/print/297275

”*Fra bandekriminalitet til skraldebåndtering*”, artikel i Information d. 28. marts 2012 af Sebastian Gjerding og Peter Andersen.

Domme

Afgørelse fra EMD, Peck vs. The United Kingdom, af 28. januar 2003.

Sag C-101/01, Lindquist

TfK 2010.146

Byretsdom SS 28.2885/2008 fra Retten i Aalborg, dom afsagt den 15. oktober 2008.

UFR 2005.2979 V



Afgørelser fra Datatilsynet

2001-211-0027 Tv-overvågning i supermarkedskæde

2003-42-0523 Videoovervågning i S-tog

2003-313-0149 Tv-overvågning i Høje-Taastrup Kommune

2004-52-2442 Kommunes tv-overvågning af skoler og daginstitutioner

2005-52-3127 Tv-overvågning i Guldborgsund Kommune

2007-631-0020 Ulovlig offentliggørelse og opbevaring i forbindelse med tv-overvågning

2007-631-0021 Tv-overvågning i fitnesscenter

2008-212-0076 Klage over manglende adgang til indsigt i optagelser fra tv-overvågning

2008-321-0168 Vejledende udtalelse om tv-overvågning på udvalgte steder i København

2008-631-0030 Påbud om at stoppe offentliggørelse af billeder fra tv-overvågning

2009-612-0072 Inspektion af tv-overvågning i musikbutik

2009-619-0012 Inspektion af banks tv-overvågning

2009-631-0099 Påbud om at ophøre med tv-overvågning af omklædningsfaciliteter i fitnesscenter

2011-619-0041 Inspektion af boligselskabs tv-overvågning

2011-623-0053 Greve Kommunes brud på persondataloven i forbindelse med tv-overvågning

2011-623-0054 Vallensbæk Kommunes brud på persondataloven i forbindelse med tv-overvågning

Datatilsynets Årsberetning 2007

Datatilsynets Årsberetning 2008 og 2009

Datatilsynets Årsberetning 2010

Artikel 29-gruppens arbejdsdokumenter

WP 136, Udtalelse 4/2007 om begrebet personoplysning.

WP 89, Udtalelse 4/2004 om behandling af personoplysninger i forbindelse med videoovervågning.