



13-09-2004
2004-69-0010

Notat
om

tv-overvågning - Datatilsynets praksis og konkrete problemstillinger i forhold til gældende regulering på området

I afsnit 1 gennemgås Datatilsynets praksis og konsekvenserne af lov om behandling af personoplysninger (persondataloven)¹ for seks kategorier af tv-overvågning, som alle på forskellig vis er berørt af de regler, der gælder på området. I afsnit 2 behandles forholdet mellem persondataloven og lov om forbud mod tv-overvågning mv. (tv-overvågningsloven). Afsnit 3 handler om optagelse af lyd. Afsnit 4 indeholder en kort omtale af udviklingen på tv-overvågningsområdet i Sverige og Norge. Afsnit 5 indeholder en omtale af udviklingstendenser og en kort sammenfatning.

1. Gennemgang af forskellige kategorier af tv-overvågning

Reguleringen af tv-overvågning er forskellig alt efter, hvem der overvåger, og hvilket udstyr der anvendes. I det følgende beskrives seks forskellige former for tv-overvågning: Offentlige myndigheders tv-overvågning med henholdsvis digitalt og analogt udstyr, privates tv-overvågning li-

¹ Persondataloven, der i 2000 afløste lov om offentlige myndigheders registre og lov om private registre, bygger på EU's databeskyttelsesdirektiv (direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger). Det er udtrykkeligt fremhævet i direktivet, at behandlingen af de personoplysninger, der er indeholdt i lyd- og billeddata, er af en særlig art, og der henvises til disse flere steder i direktivet.

Direktivet indeholder bl.a. følgende betragtninger:

”14) der gøres for tiden betydelige fremskridt inden for informationssamfundet med hensyn til udvikling af metoder til at registrere, udsende, bearbejde, lagre, opbevare og videregende oplysninger om fysiske personer via lyd og billede, og det er derfor nødvendigt, at dette direktiv finder anvendelse på behandling af sådanne oplysninger;

(15) behandling af sådanne oplysninger er kun omfattet af dette direktiv, hvis den foregår ved hjælp af elektronisk databehandling, eller hvis de pågældende oplysninger er indeholdt i eller skal indgå i et register, der er struktureret efter bestemte kriterier vedrørende personerne for at lette adgangen til de pågældende personoplysninger;

(16) behandling af lyd- og billeddata, som f.eks. i forbindelse med video-overvågning, er ikke omfattet af dette direktiv, hvis den iværksættes med henblik på den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed eller statens aktiviteter på det strafferetlige område eller andre aktiviteter, der ikke falder ind under fællesskabsretten;

(17) med hensyn til behandling af lyd- og billeddata, der finder sted i journalistisk øjemed eller med henblik på kunstnerisk eller litterær virksomhed, navnlig på det audiovisuelle område, finder direktivets principper begrænset anvendelse i henhold til bestemmelserne i artikel 9;”

geledes med henholdsvis digitalt og analogt udstyr, for så vidt angår analogt udstyr henholdsvis behandlinger, der sker systematisk, og behandlinger, der ikke sker systematisk, samt privates tv-overvågning som en aktivitet af ren privat karakter.

1.1. Offentlige myndigheders tv-overvågning med digitalt udstyr

1.1.1. Persondatalovens regler

Digital tv-overvågning er som udgangspunkt omfattet af persondataloven, jf. lovens § 1, stk. 1, da der sker elektronisk behandling af oplysninger. Såvel tv-overvågning med som uden optagelse medfører efter Datatilsynets opfattelse behandling omfattet af loven².

En yderligere betingelse for, at en behandling kan anses for omfattet af loven, er, at der sker behandling af personoplysninger om en identificeret eller identificerbar fysisk person.

I Datatilsynets praksis vedrørende tv-overvågning er billeder af både personale, kunder og andre tilstedeværende blevet anset for at være personoplysninger omfattet af loven.

For så vidt angår de *grundlæggende principper* i persondatalovens § 5 har Datatilsynet bl.a. udtalt, at princippet om god databehandlingssskik i lovens § 5, stk. 1, medfører, at der i forbindelse med tv-overvågning i kontroløjemed som den absolutte hovedregel skal gives forudgående information³ til de ansatte⁴. Ved vurderingen af, om der kan ske fravigelse af denne hovedregel, må de hensyn, der kan begrunde fravigelse af oplysningspligt, jf. § 30, jf. §§ 28 og 29, inddrages. Det vil sige, der skal være afgørende hensyn til private eller offentlige interesser.

Datatilsynet har desuden udtalt, at indsamling af oplysninger via tv-overvågning, som foretages med henblik på at skabe tryghed og forebygge kriminalitet, har et udtrykkeligt angivet og sagligt formål, jf. persondatalovens § 5, stk. 2.⁵

Herudover fører persondatalovens proportionalitetsprincip i lovens § 5, stk. 3, efter Datatilsynets opfattelse⁶ til:

- at det i første omgang må overvejes, om det ønskede formål kan nås med mindre indgribende midler end tv-overvågning og registrering,
- at tv-overvågning kun bør finde sted, hvis der foreligger tungtvejende grunde for at iværksætte overvågning⁷,
- at overvågning skal gennemføres på en sådan måde, at den virker mindst muligt integritetskrænkende for den almindelige borger,

² I Datatilsynets udtalelse af 21. december 2001 til Vejdirektoratet blev digital tv-overvågning af statsvejene uden optagelse anset for omfattet af persondataloven

³ Datatilsynet har tillige udtalt sig om indholdet af informationen til de ansatte

⁴ Datatilsynets afgørelse af 1. juli 2003 i en konkret sag om klage over tv-overvågning i en forretning, hvor tv-overvågning med analogt udstyr var omfattet af lovens § 1, stk. 2, og hvor tilsynet fandt, at forretningen burde have informeret de ansatte forud for iværksættelsen af tv-overvågningen

⁵ Jf. bl.a. Datatilsynets udtalelse af 30. juli 2002 vedrørende DSB's overvågning på fjerntogsstationer, og tilsynets afgørelse af 1. juli 2003 i en konkret sag om klage over tv-overvågning i en forretning

⁶ Jf. Datatilsynets "Værd at vide"-tekst af 2. december 2003 om offentlige myndigheders tv-overvågning og senere udtalelser til flere kommuner

⁷ Enkeltstående tyverier og hærværkstilfælde, problemer med henkastning af affald, mobning, chikane eller lignende, bør efter Datatilsynets opfattelse ikke føre til etablering af tv-overvågning

- at tv-overvågning af områder, hvor der er adgang for almindelig færdsel, herunder eksempelvis vej- og parkeringsarealer, undlades (særlige forhold kan dog gøre sig gældende for politiet og kriminalforsorgen),
- at tv-optagelser slettes inden for en vis kortere periode (Datatilsynet finder lagring af optagelser i en uge acceptabel) og
- særligt for så vidt angår optagelser, som indeholder oplysninger om straffbare forhold, må der alene være tale om en kortvarig opbevaring med henblik på politianmeldelse, og politianmeldelse skal foretages snarest muligt, ligesom optagelserne skal afleveres til politiet i forbindelse med anmeldelsen og slettes fra myndighedens egne systemer umiddelbart derefter.

Herudover indebærer persondataloven kort beskrevet:

- at såvel mulighederne for at foretage tv-overvågningen og eventuel optagelse forbundet dermed som for efterfølgende at anvende eller videregive optagelser er underlagt lovens *behandlingsregler*, hvilket bl.a. indebærer
 - at tv-overvågningen i visse tilfælde kun må ske, hvis der foreligger udtrykkeligt samtykke fra den eller de personer, der overvåges⁸,
 - at transmission på internettet (f.eks. fra web-kameraer) af billeder af identificerbare personer kræver udtrykkeligt samtykke fra dem, der filmes⁹, og
 - at videregivelse, f.eks. til private, som oftest kun vil kunne ske, hvis der foreligger samtykke fra de enkelte personer, der indgår i optagelserne¹⁰. Det er ikke tilstrækkeligt at opsætte et skilt med ordlyden "Tv-overvågning".
- at de registrerede personer har *rettigheder*, bl.a.
 - ret til at blive informeret om, at der finder tv-overvågning sted, hvilket f.eks. kan være relevant i forhold til ansatte samt forældre til børn i skoler mv.,
 - ret til indsigt i oplysninger om dem selv,
 - ret til at gøre indsigelse, og
 - ret til at klage til Datatilsynet¹¹.
- at behandlingen skal være anmeldt til Datatilsynet, hvis den sker for at forebygge og afsløre kriminelle aktiviteter¹², samt
- at Datatilsynet fører tilsyn og har inspektionsadgang.

Persondataloven medfører også, at optagelserne skal beskyttes med de fornødne *sikkerhedsforanstaltninger*¹³.

⁸ I Datatilsynets afgørelse af 1. juli 2002 i en sag vedrørende klage over kameraovervågning kunne tv-overvågning med det formål at afprøve et web-kamera kun ske med udtrykkeligt samtykke. Den skete tv-overvågning af en ansat blev anset for stridende mod persondataloven, og tilsynet udtalte kritik

⁹ Jf. f.eks. Datatilsynets udtalelse af 8. juli 2003 vedrørende web-kameraer ved Vidåslusen, hvorefter de behandlinger af personoplysninger, der ville kunne ske ved, at genkendelige personer bliver filmet, og billederne bliver transmitteret via internettet, når der zoomes, samt når personer går helt tæt på og kigger på kameraet, ikke kan finde sted, medmindre der foreligger udtrykkeligt samtykke.

¹⁰ I den i note 2 omtalte udtalelse om tv-overvågning af statsvejene fandt tilsynet, at en løbende videregivelse til en tv-station ikke ville kunne finde sted uden samtykke fra de overvågede bilister

¹¹ F.eks. klagesagen nævnt i note 8

¹² Datatilsynets "Værd at vide"-tekst af 2. december 2003 om offentlige myndigheders tv-overvågning

¹³ Jf. f.eks. Datatilsynets udtalelse af 13. november 2003 vedrørende tv-overvågning i Høje-Taastrup Kommune, hvor sikkerheden vurderes i forhold til såvel persondatalovens § 41 som sikkerhedsbekendtgørelsen

I den offentlige sektor finder båden lovens regler om datasikkerhed og den særlige sikkerhedsbekendtgørelse¹⁴ anvendelse. Den udmøntning af sikkerhedskravene, der findes i sikkerhedsbekendtgørelsen, er dog ikke i enhver henseende hensigtsmæssig, når der er tale om tv-overvågning. I praksis har Datatilsynet således konstateret, at der i hvert fald er behov for at tilpasse reglerne om logning (bekendtgørelsens § 19) til de særlige forhold, der gør sig gældende ved tv-overvågning, og tilsynet har besluttet at rette henvendelse til Justitsministeriet om ændring af bekendtgørelsen på dette område.

1.1.2. Tv-overvågningsloven

Det forbud, der findes i § 1, stk. 1, i lov om forbud mod tv-overvågning mv., hvorefter private som hovedregel ikke må foretage tv-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel, gælder ikke for offentlige myndigheder. Offentlige myndigheder er i stedet omfattet af mere generelle regler, der ikke gælder for private – f.eks. om god forvaltningsskik, om pligt til kun at varetage saglige hensyn og om proportionalitet (dvs. forholdsmæssighed mellem mål og middel).¹⁵

Som nævnt har Datatilsynet imidlertid i sin praksis anlagt den opfattelse, at persondatalovens grundlæggende princip om proportionalitet fører til, at offentlige myndigheder i samme omfang som private skal undlade at foretage tv-overvågning af områder, hvor det efter tv-overvågningsloven er forbudt for private, jf. omtalen ovenfor¹⁶.

Herudover medfører tv-overvågningsloven som udgangspunkt et krav om skiltning for offentlige myndigheder, som foretager tv-overvågning, jf. § 3 a, stk. 1. Skiltningskravet finder dog ikke anvendelse med hensyn til tv-overvågning, som forestås af politiet eller kriminalforsorgen eller med henblik på beskyttelse af militære anlæg.

Dette skiltningskrav suppleres imidlertid af persondatalovens regler om oplysningspligt, som efter Datatilsynets opfattelse finder anvendelse parallelt med skiltningskravet i tv-overvågningsloven, og som i relation til tv-overvågning af ansatte medfører krav om underretning udover, hvad der følger af tv-overvågningslovens skiltningskrav¹⁷. Forholdet mellem de to love omtales nærmere nedenfor i afsnit 2.

1.2. Offentlige myndigheders tv-overvågning med analogt udstyr

Datatilsynet har i praksis antaget, at analog tv-overvågning, dvs. hvor der udelukkende anvendes analogt og ikke digitalt udstyr, ikke kan anses for omfattet af persondatalovens § 1, stk. 1.¹⁸

Offentlige myndigheders tv-overvågning uden brug af digitalt udstyr falder således uden for persondataloven. De rettigheder for de registrerede og sikkerhedsforanstaltningerne, som følger af persondataloven – jf. ovenfor – vil således ikke finde anvendelse, når der ikke anvendes digitalt udstyr. Datatilsynet har heller ikke tilsyns- og inspektionskompetence, når der er tale om analog tv-overvågning i den offentlige sektor

¹⁴ Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 som ændret ved bekendtgørelse nr. 201 af 22. marts 2001 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning

¹⁵ Jf. Justitsministeriets svar på spørgsmål nr. 215 af 16. januar 2003 fra Folketingets Retsudvalg (Retsudvalget, Alm. del – bilag 771, Folketingsåret 2002-03)

¹⁶ Første gang udtrykt i Datatilsynets udtalelse af 13. november 2003 vedrørende tv-overvågning i Høje-Taastrup Kommune

¹⁷ Datatilsynets udtalelse af 3. juni 2002 vedrørende tv-overvågning i Dansk Supermarked

¹⁸ Jf. bl.a. den i note 4 omtalte klagesag

Ved analog tv-overvågning i den offentlige sektor skal reglerne om god forvaltningsskik mv., straffeloven og tv-overvågningsloven dog stadig iagttages.

Forbudet i § 1, stk. 1, i lov om forbud mod tv-overvågning mv., hvorefter private som hovedregel ikke må foretage tv-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel, gælder som nævnt ovenfor ikke for offentlige myndigheder.

Tv-overvågningsloven medfører et krav om skiltning for offentlige myndigheder, som foretager tv-overvågning ved hjælp af analogt udstyr, jf. § 3 a, stk. 1. Skiltningskravet finder dog ikke anvendelse med hensyn til tv-overvågning, som forestås af politiet eller kriminalforsorgen eller med henblik på beskyttelse af militære anlæg.

1.3. Privates tv-overvågning med digitalt udstyr

1.3.1. Persondatalovens regler

Digital tv-overvågning er som udgangspunkt omfattet af persondataloven, da der sker elektronisk behandling af oplysninger. I Datatilsynets praksis vedrørende tv-overvågning er billeder af både personale, kunder og andre tilstedeværende blevet anset for at være personoplysninger omfattet af loven, og tilsynet har i flere konkrete sager vurderet privates tv-overvågning i forhold til persondataloven.

For så vidt angår persondatalovens *grundregler* (lovens § 5) må det antages, at konsekvenserne af disse i store træk er de samme i den private sektor som for de offentlige myndigheder. Der henvises derfor til beskrivelsen ovenfor i afsnit 1.1.1. om offentlige myndigheders tv-overvågning med digitalt udstyr.

Herudover vil persondatalovens *behandlingsbetingelser* efter Datatilsynets opfattelse finde anvendelse, således at såvel mulighederne for at foretage tv-overvågningen og eventuel optagelse forbundet dermed som for efterfølgende at anvende eller videregive optagelser er underlagt lovens behandlingsregler.

Persondataloven suppleres imidlertid af bl.a. tv-overvågningsloven, som indeholder mere specifikke regler om, hvornår der må foretages tv-overvågning. Forholdet mellem de to love omtales nærmere nedenfor i afsnit 2.

Herudover medfører persondataloven *rettigheder* for de registrerede som beskrevet ovenfor i afsnit 1.1.1., dvs. at de registrerede personer har

- ret til at blive informeret om, at der finder tv-overvågning sted. F.eks. relevant i forhold til ansatte samt forældre til børn i private skoler mv.
- ret til indsigt i oplysninger om dem selv,
- ret til at gøre indsigelse, og
- ret til at klage til Datatilsynet¹⁹.

Forholdet mellem persondatalovens regler om oplysningspligt og skiltningskravet efter tv-overvågningsloven omtales nærmere nedenfor i afsnit 2.

¹⁹ F.eks. i den i note 4 omtalte klagesag

For så vidt angår reglerne om *anmeldelsespligt* er der væsentlige forskelle mellem persondatalovens regulering af anmeldelsespligten i den private sektor og reglerne om offentlige myndigheders anmeldelsespligt.

Datatilsynet har indtil videre ikke i sin praksis stillet krav om, at privates digitale tv-overvågning skal anmeldes til tilsynet. Det afgørende for vurderingen af spørgsmålet om anmeldelsespligt er, hvorvidt der kan siges at være tale om et edb-register, jf. 2, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse om undtagelse fra anmeldelse²⁰. I de tilfælde, hvor der er anmeldelsespligt, medfører persondataloven i øvrigt tillige et krav om forudgående tilladelse fra Datatilsynet.

Datatilsynet har imidlertid modtaget tre anmeldelser af privat tv-overvågning, heraf to fra DSB S-tog A/S.

Hvis forholdet ikke er omfattet af anmeldelsespligt, medfører det endvidere, at Datatilsynet ikke har inspektionsadgang.

Det må dog understreges, at spørgsmålet om anmeldelsespligt ikke har betydning for forpligtelsen til i øvrigt at overholde persondataloven. De registrerede (optagede) personer har ligeledes mulighed for at klage til Datatilsynet, uafhængigt af spørgsmålet om anmeldelsespligt.

Med hensyn til *datasikkerhed* finder lovens grundregel § 41, stk. 3, også anvendelse i den private sektor. Der findes imidlertid ikke som i den offentlige sektor en sikkerhedsbekendtgørelse, der uddyber denne. Datatilsynet anbefaler dog generelt, at dataansvarlige i den private sektor ved elektronisk databehandling følger de sikkerhedskrav, som er beskrevet i bekendtgørelsen.

1.3.2. Tv-overvågningsloven

Herudover gælder tv-overvågningsloven, der bl.a. medfører, at private som hovedregel ikke må foretage tv-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel, jf. lovens § 1, stk. 1.

Loven indeholder i § 2 visse undtagelser til forbudet mod privates tv-overvågning. Efter denne bestemmelse gælder forbudet således ikke 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, jf. § 2, nr. 1.

Endvidere gælder forbudet ikke tv-overvågning af penge- og veksleautomater samt af pengetransportbiler, såfremt overvågningen foretages af den, der har rådighed over automaten eller køretøjet, og tv-overvågningen er indrettet således, at den alene er rettet mod personer, som befinder sig i umiddelbar nærhed af automaten eller køretøjet, jf. § 2, nr. 2.

Endelig gælder forbudet ikke 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, jf. § 2, nr. 3.

Af tv-overvågningslovens § 3, stk. 1, fremgår desuden, at private, der foretager tv-overvågning af steder eller lokaler, hvortil der er almindelig adgang, eller af arbejdspladser, ved skiltning eller på anden tydelig måde skal give oplysning om tv-overvågningen. Tv-overvågning er således tilladt

²⁰ Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 534 af 15. juni 2000 om undtagelse fra pligten til anmeldelse af visse behandlinger, som foretages for en privat dataansvarlig

på disse områder (dog begrænset af lovgivningens almindelige regler, jf. bl.a. straffelovens § 264 a), men der skal skiltes med det.

Dette skiltningskrav suppleres af persondatalovens regler om oplysningspligt, som efter Datatilsynets opfattelse finder anvendelse parallelt med skiltningskravet i tv-overvågningsloven, og som i relation til tv-overvågning af f.eks. ansatte medfører krav om underretning udover, hvad der følger af tv-overvågningslovens skiltningskrav²¹.

1.4. Privates tv-overvågning med analogt udstyr, hvor der sker systematisk behandling

1.4.1. Persondatalovens regler

Persondataloven gælder tillige for anden ikke-elektronisk systematisk behandling, som udføres for private, jf. § 1, stk. 2. Dog gælder reglerne i persondatalovens kapitel 8 og 9 ikke.

Datatilsynet har i sin praksis vurderet, at analog tv-overvågning, hvor optagelserne opbevares systematisk, kan være omfattet af persondatalovens jf. § 1, stk. 2.²²

Med hensyn til grundregler, behandlingsbetingelser og datasikkerhed henvises til afsnit 1.3.1.

Persondatalovens kapitel 8 og 9 finder som nævnt ikke anvendelse i denne situation. Der er således ikke oplysningspligt, bortset fra det krav om forudgående information af ansatte ved kontrol, som følger af god databehandlingskik, jf. § 5, stk. 1.

Der er endvidere ikke ret til indsigt.

For så vidt angår forpligtelsen til at foretage anmeldelse til og ansøge om tilladelse fra Datatilsynet medfører § 2, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelsen om undtagelse fra anmeldelse²³, at der er anmeldelsespligt for ikke-elektronisk systematiske behandling, hvis der indgår behandlinger som nævnt i lovens § 50, stk. 1. Det vil sige, hvis der behandles følsomme oplysninger, jf. lovens §§ 7 og 8.

Hvis tv-overvågningen afslører kriminelle aktiviteter, sker der behandling af oplysninger om strafbare forhold, hvilket kræver anmeldelse til og tilladelse fra Datatilsynet, jf. persondatalovens § 50, stk. 1, nr. 1.

Selv om der kun lejlighedsvis behandles følsomme oplysninger, skal der foretages forudgående anmeldelse til og indhentes tilladelse fra Datatilsynet, hvis det er tilsigtet, at følsomme oplysninger skal indgå i behandlingen. Derimod er der ikke et krav om anmeldelse til og tilladelse fra Datatilsynet, hvis en følsom oplysning af mere tilfældige årsager optræder i behandlingen.

Som nævnt ovenfor har Datatilsynet i praksis indtil videre ikke antaget, at privates digitale tv-overvågning er anmeldelsespligtig. Det forekommer på denne baggrund ikke hensigtsmæssigt, at der skal ske anmeldelse af ikke-elektronisk systematisk tv-overvågning. Datatilsynet har derfor endnu ikke håndhævet et sådant krav. Den ene af de to anmeldelser, som tilsynet har modtaget fra DSB, omfatter lagring af optagelser på såvel digitale som analoge medier.

²¹ Jf. Datatilsynets udtalelse af 3. juni 2002 vedrørende tv-overvågning i Dansk Supermarked

²² Jf. den i note 4 omtalte klagesag

²³ Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 534 af 15. juni 2000 om undtagelse fra pligten til anmeldelse af visse behandlinger, som foretages for en privat dataansvarlig

Det må samtidig på ny understreges, at spørgsmålet om anmeldelsespligt ikke har betydning for forpligtelserne til i øvrigt at overholde persondataloven. De registrerede (optagede) personer har endvidere mulighed for at klage til Datatilsynet uafhængigt af spørgsmålet om anmeldelsespligt.

1.4.2. Tv-overvågningsloven

Tv-overvågningsloven må antages at finde anvendelse, jf. afsnit 1.3.2.

1.5. Privates tv-overvågning med analogt udstyr uden systematisk behandling

Såfremt der iværksættes tv-overvågning med analogt udstyr, uden at dette er forbundet med systematisk behandling, vil persondataloven ikke finde anvendelse.

I Datatilsynets praksis har der indtil videre ikke været anledning til at tage stilling til, om analog tv-overvågning uden optagelse, f.eks. hvor billederne løbende vises på en tv-skærm, er omfattet af persondataloven. Dette er formentlig ikke tilfældet.

Hvis loven ikke finder anvendelse, vil det i dette tilfælde alene være reglerne i straffeloven og tv-overvågningsloven, som yder beskyttelse i forhold til de personer, der filmes og vises på en skærm.

Et eksempel på overvågning, som formentlig falder uden for persondatalovens anvendelsesområde, hvis overvågningen foretages med analogt udstyr, er den efter tv-overvågningsloven tilladte overvågning af egne indgange, facader, indhegninger eller lignende uden optagelse af billeder.

Der kan imidlertid også tænkes andre eksempler. Overvågning af f.eks. et toilet på et diskotek eller en prøvekabine i et stormagasin vil, hvis der ikke sker optagelse, men billederne i stedet løbende vises på en skærm i et vagtlokale, næppe være omfattet af persondataloven. Efter tv-overvågningsloven er der alene krav om skiltning. Straffelovens regler må efter Datatilsynets opfattelse antages at sætte grænser for denne form for tv-overvågning, mens der næppe herudover kan stilles krav om proportionalitet og nødvendighed.

1.6. Privates tv-overvågning af rent privat karakter

Persondataloven gælder ifølge lovens § 2, stk. 3, ikke for behandlinger, som en fysisk person foretager med henblik på udøvelse af aktiviteter af rent privat karakter.

Datatilsynet har ikke haft sager om rækkevidden af denne undtagelse i relation til tv-overvågning.

Det er Datatilsynets umiddelbare opfattelse, at tv-overvågning, som en fysisk person foretager i sit eget hjem, er en aktivitet af rent privat karakter, og således falder uden for persondataloven.

Datatilsynet har i praksis ikke taget stilling til, om noget tilsvarende vil gælde, hvis overvågningen omfatter personer, der ikke er medlemmer af husstanden, f.eks. en hjemmehjælper, der kommer regelmæssigt i hjemmet. I sådanne tilfælde kan der være hensyn, som taler imod at anse forholdet for aktiviteter af rent privat karakter.

Det er Datatilsynets opfattelse, at tv-overvågning, der gøres offentlig tilgængelig via internet, f.eks. ved hjælp af et web-kamera, som udgangspunkt ikke kan anses for en aktivitet af rent privat karakter. Behandlingen er derfor omfattet af persondataloven.

Datatilsynet har i praksis ikke taget stilling til, om persondataloven finder anvendelse, hvis en privatperson overvåger gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel, f.eks. med et kamera placeret i personens hjem. Også i sådanne tilfælde kan der være hensyn, som taler imod at anse forholdet for aktiviteter af rent privat karakter.

For så vidt angår tv-overvågningsloven er Datatilsynet ikke bekendt med, om der foreligger praksis vedrørende privatpersoners overvågning, herunder de ovennævnte eksempler²⁴.

2. Forholdet mellem persondataloven og andre love om tv-overvågning

Sammenstød mellem persondataloven og tv-overvågningsloven kan navnlig forekomme i relation til anvendelsesområde, behandlingsbetingelser, oplysningspligt og til reglerne om anmeldelse til Datatilsynet samt til reglerne om tilsynet med lovenes overholdelse.

2.1. Anvendelsesområde og behandlingsbetingelser

Efter persondatalovens § 2, stk. 1, går regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning, som giver den registrerede en bedre retsstilling forud for reglerne i persondataloven.

I bemærkningerne til bestemmelsen er bl.a. anført, at det omvendt følger af bestemmelsen, at loven finder anvendelse, hvis regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning giver den registrerede en dårligere retsstilling. Dette gælder dog ikke, hvis den dårligere retsstilling har været tilsigtet og i øvrigt ikke strider mod direktivet om behandling af personoplysninger. Den seneste ændring af tv-overvågningsloven indeholder enkelte bemærkninger om forholdet til persondataloven, jf. nedenfor afsnit 2.2.

Datatilsynet har indtil videre antaget, at tv-overvågning som udgangspunkt skal leve op til såvel tv-overvågningsloven som persondataloven inden for de to loves respektive anvendelsesområder. I visse tilfælde vil forbuddet i tv-overvågningsloven således være udslagsgivende. I andre tilfælde vil persondatalovens proportionalitetskrav være til hinder for tv-overvågning i en situation, hvor tv-overvågningsloven kun stiller krav om skiltning.

Som det fremgår af afsnit 1.2. og 1.4. vil også typen af udstyr, der anvendes, i dag have afgørende indflydelse på, hvilket regelsæt der regulerer tv-overvågningen.

Hertil kommer, at reglerne i straffeloven og forvaltningsloven afhængigt af omstændighederne også har betydning for, hvornår overvågning må finde sted²⁵. For så vidt angår politiet findes der desuden regler i retsplejeloven om bl.a. observation, som – når lovens betingelser er opfyldt – bl.a. kan ske med fjernbetjent eller automatisk virkende tv-kamera²⁶.

²⁴ Lovforslag nr. L 17, Folketingsåret 1999-2000, Forslag til lov om ændring af lov om forbud mod privates tv-overvågning mv. (Offentlige myndigheders tv-overvågning) indeholder et afsnit særligt om tv-overvågning i private hjem

²⁵ I Retsudvalgets betænkning af 10. december 1998 over lovforslag nr. L 38, Folketingsåret 1998-99, Forslag til lov om ændring af lov om forbud mod privates tv-overvågning (Tv-overvågning af ansatte på arbejdspladsen mv.) noterer udvalget sig (med tilfredshed), at justitsministeren over for udvalget har tilkendegivet, at tv-overvågning af toiletter, baderum og lignende vil være i strid med straffelovens § 264 a om uberettiget fotografering af personer på et ikke frit tilgængeligt sted eller § 232 om blufærdighedskrænkelser

²⁶ Jf. retsplejelovens § 791 A

Retstilstanden er således efter Datatilsynets opfattelse præget af en uigennemsigthed, der ofte gør det vanskeligt præcist at afklare, hvornår og under hvilke betingelser tv-overvågning må iværksættes. Det er i den forbindelse et nærliggende spørgsmål, om ikke reguleringen på området i det væsentlige bør være uafhængig af, hvem der foretager tv-overvågning, og ikke mindst med hvilket udstyr tv-overvågningen foretages.

2.2. Oplysningspligten

Ved ændringen af tv-overvågningsloven i 2002 (L 138 – Tv-overvågning af pengeautomater, vekselautomater og pengetransporter) anførte Justitsministeriet følgende i bemærkningerne om forholdet til persondataloven:

”Tv-overvågning med opbevaring af optagne billeder mv., må antages at være omfattet af persondataloven, herunder bl.a. lovens regler om behandlingssikkerhed og videregivelse. Med hensyn til spørgsmålet om, i hvilke tilfælde tv-overvågning på områder, som benyttes til almindelig færdsel, må ske, og hvilken information der i disse tilfælde skal gives, gælder dog efter Justitsministeriets opfattelse alene de særlige regler i loven om forbud mod tv-overvågning. I de undtagelsestilfælde, hvor det er tilladt at tv-overvåge på disse områder, skal der således ikke give individuel orientering om en stedfunden overvågning til enhver, som videooptages mv., jf. reglerne herom i persondatalovens §§ 29 og 30. Det må antages, at et krav herom i praksis ville være umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at opfylde, og der er derfor ikke pligt til at stille et sådant krav ifølge det EF-direktiv, som persondataloven bygger på, jf. artikel 11, stk. 2, i direktiv 95/46/EF. Det følger derimod af loven om forbud mod tv-overvågning, at der som hovedregel skal advares om tv-overvågningen ved skiltning. Herved får de personer, som ikke ønsker at blive tv-overvåget, mulighed for at undgå det.”

I relation til områder, der benyttes til almindelig færdsel, udgør det anførte efter tilsynets vurdering en præcisering af omfanget af oplysningspligten, som ligger inden for rammerne af persondataloven og databeskyttelsesdirektivet. Der er imidlertid efter tilsynets opfattelse ikke herved taget generelt stilling til forholdet mellem tv-overvågningslovens krav om skiltning mv. og persondatalovens oplysningspligt.

Som nævnt har Datatilsynet i sin praksis lagt til grund, at tv-overvågningslovens skiltningskrav suppleres af persondatalovens regler om oplysningspligt, som således efter Datatilsynets opfattelse finder anvendelse parallelt med skiltningskravet i tv-overvågningsloven.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at der kan opstå situationer, hvor de to love fører til forskellige resultater. Dette kunne tænkes at være tilfældet i en situation, hvor afgørende hensyn til private interesser begrundet en fravigelse af hovedreglen om oplysningspligt efter persondataloven, men hvor der alligevel er skiltningskrav efter tv-overvågningsloven.

Omfanget og karakteren af oplysningspligten i forhold til tv-overvågning er således i nogen grad præget af uklarhed, og spørgsmålet er reguleret i to forskellige regelsæt.

2.3. Anmeldelse til og tilladelse fra Datatilsynet samt tilsynet med lovenes overholdelse

Som beskrevet i afsnit 1 medfører persondataloven i visse tilfælde krav om anmeldelse til og udtalelse eller tilladelse fra Datatilsynet. Under alle omstændigheder er Datatilsynet tilsynsmyndighed i de tilfælde, hvor tv-overvågning sker inden for persondatalovens anvendelsesområde. I tilfælde, hvor behandlingen foretages for domstolene, er Domstolsstyrelsen dog tilsynsmyndighed.

Tv-overvågningsloven indeholder ikke regler om anmeldelse eller godkendelse af tv-overvågning, og der er ikke etableret en uafhængig tilsynsmyndighed. Overtrædelse af loven kan alene forfølges strafferetlig efter politianmeldelse mv.

Forarbejderne til tv-overvågningsloven og ændringslovene til denne giver ikke indtryk af, at der har været overvejet en ordning, hvorefter Registertilsynet/Datatilsynet skulle ind som godkendelsesinstans i forhold til tv-overvågning.

Af forarbejderne til den oprindelige lov fra 1982 fremgår, at Registertilsynet har deltaget i møder om udformningen af lovforslaget. Forholdet til registerlovgivningen omtales ikke i bemærkningerne, men den svenske ordning med tilladelse til tv-overvågning fra länsstyrelsen nævnes.

I forbindelse med ændringen i 1998 (L 38 – tv-overvågning af ansatte på arbejdspladsen mv.) redegøres for både den svenske og norske ordning. I beskrivelsen af den norske ordning omtales de overvejelser, der var på dette tidspunkt, omkring forholdet til personregisterlovgivningen og det norske Datatilsyns rolle som kontrolmyndighed, herunder spørgsmålet om meldepligt. Forholdet til databeskyttelsesdirektivet og konsekvenserne af dets implementering i dansk ret er ikke omtalt.

Justitsministeriet anfører i bemærkningerne:

”Det er efter Justitsministeriets opfattelse endvidere ikke hensigtsmæssigt at regulere tv-overvågning på arbejdspladser via en ordning, hvorefter tv-overvågning kun må foretages i henhold til en forudgående godkendelse fra myndighederne. Der kan i den forbindelse særligt henvises til de erfaringer, der er gjort i Sverige, hvor man nu i vidt omfang har forladt dette godkendelsessystem, jf. herved pkt. 3.1. ovenfor.”

Spørgsmålet om anmeldelsespligt for tv-overvågning er ikke omtalt i forarbejderne til persondataloven. Som nævnt i note 1 omfatter databeskyttelsesdirektivet imidlertid også behandling af billede og lyd. Datatilsynet har således i sin hidtidige praksis antaget, at persondatalovens regler om anmeldelsespligt – og undtagelserne hertil – også omfatter tv-overvågning. Tilsynet har dog endnu ikke taget endelig stilling til omfanget af anmeldelsespligten i forhold til den private sektor, og der er således behov for afklaring af retstilstanden på dette område. Samtidig er det efter Datatilsynets opfattelse ønskeligt, at reglerne om, hvad der kræver anmeldelse, ikke beror på den anvendte tekniske løsning, ligesom det næppe synes påkrævet, at der er forskel på offentlig og privat sektor på dette område.

I overvejelserne på dette område må også indgå, at tilsynet i sin nuværende ressourcemæssige situation ikke vil kunne håndtere eller håndhæve en ordning, hvor tv-overvågning i den private sektor helt eller delvist omfattes af anmeldelsespligt til Datatilsynet. Det ville medføre en overordentlig stor belastning for tilsynet. Samtidig finder Datatilsynet det klart uholdbart, hvis en anmeldelsespligt ikke i rimeligt omfang kan følges op af inspektioner, og det må vurderes som helt urealistisk at foretage inspektioner hos blot en lille procentdel af de private virksomheder, der allerede foretager tv-overvågning.

Med hensyn til tilsynet med tv-overvågningsområdet hersker der formentlig også nogen uklarhed. I de situationer, hvor der er tale om tv-overvågning omfattet af persondataloven (og databeskyttelsesdirektivet), er det væsentligt, at tilsynet varetages af en uafhængig tilsynsmyndighed, jf. kravene i databeskyttelsesdirektivet.

3. Optagelse af lyd

I forbindelse med ændringen af tv-overvågningsloven i 1998 (L 38 – tv-overvågning af ansatte på arbejdspladsen mv.) beskriver Justitsministeriet i bemærkningerne straffelovens § 263, stk. 1, nr. 3, om aflytning.

Efter bestemmelsen er det strafbart ved hjælp af et apparat, uberettiget at foretage hemmelig aflytning eller at optage udtalelser fremsat i enrum, telefonsamtaler eller anden samtale mellem andre, eller forhandlinger i lukket møde, som man ikke selv deltager i, eller hvortil man uberettiget har skaffet sig adgang.

En hemmelig optagelse af en samtale vil ikke være strafbar, hvis en af de personer, der deltager i samtalen, har givet samtykke til optagelsen. Dette gælder, uanset om de øvrige deltagere i samtalen er vidende herom.

Justitsministeriet anfører, at bestemmelsen også omfatter eventuel optagelse af lyd i forbindelse med tv-overvågning. Medmindre arbejdsgiveren selv deltager i den samtale, der aflyttes, eller en af deltagerne i samtalen har givet sit samtykke til aflytning, kan der således ikke lovligt ske optagelse af lyd i tilknytning til tv-overvågning.

Det konkluderes på den baggrund, at den praktiske hovedregel vil være, at arbejdsgiveren ikke lovligt kan foretage lydoptagelse på arbejdspladsen, hverken isoleret eller i tilknytning til tv-overvågning.

Tv-overvågningsloven regulerer ikke optagelse af lyd, mens persondataloven²⁷ inden for sit anvendelsesområde må antages at finde anvendelse.

Datatilsynet har ikke i sin praksis haft anledning til at tage stilling til spørgsmålet om lydoptagelse i tilknytning til tv-overvågning, men har behandlet enkelte sager om optagelse af telefonsamtaler (digitale systemer).

4. Tv-overvågningsområdet i Sverige og Norge

Reguleringen i Norge er beskrevet i det norske Datatilsyns seneste årsrapport, hvoraf fremgår, at justitsministeren varsler, at han vil overføre tilsyn og kontrol med kameraovervågning til kommunerne. Det er i dag Datatilsynet, som fører tilsyn med, at kameraovervågningen holder sig inden for lovens rammer. Loven kræver, at der er et sagligt behov for kameraovervågning, og at overvågningen skiltes. Det fremgår desuden, at justitsministeren mener, at det også bør vurderes, om kommunerne skal have en vis frihed til at afgøre, hvordan og i hvilken udstrækning overvågningskameraer bør tillades på gade og torv. En kommune kan f.eks. få lov at bestemme, at et område skal være frit for kameraovervågning, eller at her skal være loft på antallet af kameraer.

Endvidere fremgår det, at Datatilsynet overfor Justitsministeriet har ”stilt sig svært positive til disse signalene.”

Situationen i Sverige er, at länsstyrelserne efter den gældende lov om kameraovervågning skal føre tilsyn – og i visse tilfælde give tilladelse til overvågning. I Datainspektionens magasin DIREKT nr. 2/2003 refereres Datainspektionens udtalelse i forbindelse med en udredning om loven, hvoraf

²⁷ Se også note 1 for så vidt angår databeskyttelsesdirektivet

fremgår, at Datainspektionen gerne vil overtage opgaven. Der henvises bl.a. til, at de fleste EU-lande ikke har en særskilt lov om kameraovervågning, men anser det for et spørgsmål om behandling af personoplysninger, hvor databeskyttelsesmyndigheden er tilsynsmyndighed. For at kunne overtage tilsynsopgaver og håndtering af tilladelsesordningen ville Datainspektionen dog skulle tilføres ressourcer, som inspektionen peger på eksempelvis kan finansieres gennem afgifter bl.a. afgifter for faktisk tilsyn. I øvrigt stiller Datainspektionen i sit høringssvar spørgsmålstejn ved, om loven om almen kameraovervågning i alle dele er i overensstemmelse med databeskyttelsesdirektivet.

5. Udviklingstendenser og kort sammenfatning

5.1. Udviklingstendenser

En simpel søgning i Datatilsynets journalsystem indikerer, at tilsynet i 2002 har behandlet mellem 30 og 40 sager, hvor tv-overvågning har været et emne. For 2003 ligger tallet på mellem 40 og 50 sager. I første halvår af 2004 er der allerede registreret mellem 40 og 50 sager, hvor der indgår spørgsmål om tv-overvågning.

Datatilsynet er ikke alene om at konstatere en udvikling på dette område. Også den såkaldte artikel 29-gruppe, der er nedsat ved artikel 29 i direktiv 95/46/EF, har konstateret, at offentlige og private foretagender i Europa i de senere år i stigende grad har gjort brug af forskellige systemer til billedoptagelse²⁸. Dette har ifølge gruppen givet anledning til en livlig debat både på fællesskabsniveau og i de enkelte medlemsstater om de betingelser og begrænsninger, der skal gælde for installation af udstyr til videoovervågning, og om den nødvendige beskyttelse af de registrerede.

Artikel 29-gruppen konstaterer også, at man i de seneste år, bl.a. som følge af gennemførelsen af direktiv 95/46/EF i national ret, har kunnet opleve en omfattende brug i vidt forskellige sektorer af lukkede kredsløb, kameraer og andre sofistikerede værktøjer. Desuden har den teknologiske udvikling, herunder digitaliseringen og den kraftige reduktion af udstyrets størrelse, på betydelig vis øget anvendelsesmulighederne af udstyr til billed- og lydoptagelse, bl.a. i forbindelse med anvendelsen af intranet og internet.

5.2. Sammenfatning

Som det fremgår, er der i forholdet mellem navnlig persondataloven og tv-overvågningsloven en række uafklarede spørgsmål, og retstilstanden opleves af mange, herunder Datatilsynet, som ganske kompleks og uigennemsigtig²⁹.

Dette forhold sammenholdt med en stigende interesse for at anvende tv-overvågning, navnlig i kriminalpræventivt øjemed, aktualiserer efter Datatilsynets opfattelse behovet for en samlet gennemgang og stillingtagen til reguleringen på området.

²⁸ Senest i Artikel 29-gruppens udtalelse nr. 4/2004 om behandling af personoplysninger i forbindelse med videoovervågning (WP 89).

²⁹ Reguleringen af tv-overvågning har været genstand for kritisk behandling fra flere sider. Særligt kan nævnes professor Peter Blumes artikel "Tv-overvågning" i Juristen 2001 s. 144 ff. og advokat (L) Martin Gräs Linds artikel "Persondataloven og lov om tv-overvågning – gennemtænkt samspil?" i Retsvidenskabeligt Tidsskrift, www.rettid.dk, 3. årgang, 1, 2003.