

Dansk persondataret



BENT OLE GRAM MORTENSEN (RED.)

Dansk persondataret

ExTuto
PUBLISHING
www.extuto.com

Bent Ole Gram Mortensen (red.), Carina Risvig Hamer, Daniel Hartfield-Traun, Lisa Hjerrild, Kent Kristensen, Jesper Kruse Markvart, Helene Arensbak Mørk, Jesper Løffler Nielsen, Ayo Næsborg-Andersen, Sten Schaumburg-Müller, Christian Højer Schjøler, Peter Starup, Jøren Ullits & Frederik Waage

Dansk persondataret

Første udgave, første oplag

Denne bog er udgivet i januar 2020 af EX TUTO PUBLISHING A/S. Grafisk tilrettelæggelse og sats af MERE.INFO A/S, som har anvendt LibreOffice/Linux samt skrifterne Baskerville Original og Cronos designet af henholdsvis FRANTIŠEK ŠTORM i 2000 og ROBERT SLIMBACH i 1996. JAN TRZASKOWSKI har stået for forlagsredaktion og TOVE MØGELVANG-HANSEN har været ansvarlig for korrekturlæsning. Bogen er trykt på Munken Pure 100 g/m² af NARAYANA PRESS, der ligger på Gyllingnæs syd for Odder. Indbindingen er udført af BUCHBINDEREI S.R. BÜGE GMBH i Celle. Bogen er fagfællebedømt.

Ex Tuto A/S er medlem af Forening for Boghaandværk, og vi støtter bæredygtig skovforvaltning ved at anvende FSC-certificeret papir.

Copyright © 2020 the editor and the authors

Printed in Denmark 2020

ISBN 978-87-420-0033-5

Ex Tuto Publishing A/S

Toldbodgade 55, 1.

DK-1253 København K

www.extuto.com



Udgivet med støtte fra

dreyersfond

Kapitelloversigt

DEL I: GENERELLE SPØRGSMÅL	1
1. Fra registerlov til databeskyttelsesforordning	3
<i>Bent Ole Gram Mortensen</i>	
2. Den centrale lovgivning på databeskyttelsesområdet	19
<i>Peter Starup</i>	
3. Hvornår er der tale om en personoplysning, og hvornår er det behandling af en sådan?	29
<i>Sten Schaumburg-Müller</i>	
4. Nærmere om persondatarettens dækning	41
<i>Sten Schaumburg-Müller</i>	
5. De overordnede principper for databehandling	55
<i>Ayo Næsborg-Andersen</i>	
6. Oplysningskategorier og behandlingsbetingelser	75
<i>Sten Schaumburg-Müller</i>	
7. Ytrings- og informationsfrihed	117
<i>Sten Schaumburg-Müller</i>	
8. Personbilleder	127
<i>Sten Schaumburg-Müller</i>	
9. Ansvarlighed og dokumentation	169
<i>Jesper Løffler Nielsen & Helene Arensbak Mørk</i>	
10. Ansvarssubjekter og aftaleregulering	177
<i>Jesper Løffler Nielsen & Helene Arensbak Mørk</i>	

11. Databeskyttelsesrådgiveren	191
<i>Lisa Hjerrild</i>	
12. Krav om konsekvensanalyse	203
<i>Lisa Hjerrild</i>	
13. De registreredes rettigheder	213
<i>Jøren Ullits, Ayo Næsborg-Andersen & Kent Kristensen</i>	
14. Sikkerhed og håndtering af databrud	229
<i>Daniel Hartfield-Traun</i>	
15. Tredjelandsoverførsler	255
<i>Jesper Løffler Nielsen & Helene Arensbak Mørk</i>	
16. Tilsynsmyndigheder og sanktioner	269
<i>Carina Risvig Hamer</i>	
DEL II: UDVALGTE RETSOMRÅDER	281
17. Persondatarettens anvendelse på forskningsprojekter	283
<i>Kent Kristensen & Jøren Ullits</i>	
18. Statistik	301
<i>Ayo Næsborg-Andersen</i>	
19. Behandlingen af personoplysninger ved domstolene	309
<i>Frederik Waage</i>	
20. Persondatabehandling i journalistisk øjemed	321
<i>Jøren Ullits & Sten Schaumburg-Müller</i>	
21. Kunstnerisk, litterær og akademisk virksomhed	343
<i>Sten Schaumburg-Müller</i>	
22. Markedsføring og personoplysninger	349
<i>Bent Ole Gram Mortensen</i>	
23. Forsyningsvirksomheder	367
<i>Bent Ole Gram Mortensen & Lisa Hjerrild</i>	
24. Geodata	377
<i>Lisa Hjerrild</i>	

25. Konkurrenceret	385
<i>Peter Starup & Jesper Kruse Markvart</i>	
26. Sundhedslovens behandlingsregler	429
<i>Kent Kristensen & Jøren Ullits</i>	
27. Forvaltningens samkøring af borgerdata	443
<i>Jøren Ullits</i>	
28. HR og persondataret	453
<i>Christian Højer Schjøler</i>	
Bibliografi	481
Stikordsregister	495

Kapitel 1

Fra registerlov til databeskyttelsesforordning

Bent Ole Gram Mortensen

1.1. Indledning

Dette kapitel omhandler persondatarettens oprindelse på såvel nationalt som europæisk plan.

Kapitlet indledes med en omtale af persondataret. Efterfølgende behandles forskellige tiltag fra internationale fora. I den forbindelse indflettes retsudviklingen fra EU frem til den nuværende persondataforordning.

Endvidere behandles udviklingen i regulering af persondata i Danmark fra de første registerlove fra slutningen af 1970'erne, over persondataloven med bagvedliggende direktiv til fremkomsten af persondataforordningen med tilhørende dansk suppleringslovgivning. Udviklingen i lovgivning beskrives i hovedtræk. Den aktuelle persondatalovgivning beskrives ikke. Herom henvises til de følgende kapitler.

1.2. Persondataretten som reguleringsområde

Persondatarettens primære område er beskyttelse af personoplysninger.¹ Beskyttelsesbehovet for personoplysninger er tæt forbundet med retten til et privatliv² eller – om man vil – *privatlivets fred*. I romerretten fandtes en skelnen mellem den offentlige interesse (*res publica*) og den private interesse (*res privata*). Denne skelnen genfindes i konceptet med et særligt privatliv. For at privatlivets fred i praksis giver mening, fordrer fysiske rammer, hvori den private sfære netop kan udfolde sig uden offentlig indsigt. Traditionelt har man her tænkt på boligformer.³ Privatlivets fred kan ses som et koncept om beskyttelse både af en fysisk og en informatorisk sfære, hvor den sidste indebærer retten til ikke at få delt alle oplysninger om ens person og gøren.⁴ Der er dog også andre og mangeartede hensyn bag persondataretten.⁵

Beskyttelse af privatlivet er et koncept, hvis indhold der ikke hersker enighed om. Der er næppe heller tale om et universelt koncept.⁶ Der er ingen videnskabelig enighed om, hvorvidt det er muligt eller endog ønskeligt at definere en universel ret til privatlivets fred. Forskelle i retstraditioner vanskeliggør en sådan øvelse.⁷

Ofte ses privatlivets fred forstået negativt som en beskyttelse mod, at fysiske personer får deres privatliv reguleret eller invaderet af private eller offentlige aktører.⁸

Personoplysninger er genstand for både offentlig og kommerciel anvendelse og udveksling. I regi af det *offentlige* registreres en lang række personoplysninger. Disse registreringer foretages af vidt forskellige myndigheder og har mange formål, herunder administration, levering af ydelser, kontrol og beskatning. Disse registreringer foretages

-
1. For en definition af personoplysninger, se herom i kapitel 3.
 2. Den akademiske diskussion om privatlivets fred føres normalt tilbage til Warren & Brandis 1890.
 3. Se hertil Blume 2018, s. 26.
 4. Se hertil Udsen 2019, s. 319.
 5. Se hertil Blume 2018, s. 25 ff.
 6. Se Diggelmann & Cleis 2014, s. 442.
 7. For et forsøg herpå, se Krotoszynski 2016.
 8. I Diggelmann & Cleis 2014, s. 457 beskrives det som “privacy as freedom from society”.

således oftest af legitime grunde med behørig hjemmel i lovgivningen. Overordnet set må det offentliges registreringer ikke blot ses i lyset af kravene i persondatalovgivningen, men også forstås forvaltningsretligt og dermed underlægges almindelige krav som legalitet og proportionalitet.⁹

Virksomheder behandler ligeledes personoplysninger både med henblik på at kunne opfylde indgåede aftaler og for at kunne markedsføre sig.

Desuden behandles der af såvel private som offentlige organisationer personoplysninger om det ansatte personale.¹⁰

Den kommercielle anvendelse finder ofte sted på tværs af landegrænser (betegnet “trans border data flow” – TBDF). Den frie udveksling af data har økonomiske implikationer, og generelt betragtes det som en økonomisk drivkraft.

1.3. Persondataret som retslig disciplin

Overordnet set er der ikke så megen tvivl om, hvad der menes med det, der betegnes som persondataret. Begrebet anvendes normalt om “de retsregler, der regulerer adgangen til at behandle oplysninger om fysiske personer”.¹¹

Derimod kan persondataretten være svær at indplacere i den retsvidenskabelige terminologi. Således regulerer den persondataretlige lovgivning såvel offentlige myndigheder, institutioner mv. som private virksomheder. Derfor giver det ikke umiddelbart mening at indplacere persondataret som retsdisciplin i den traditionelle opdeling mellem privat og offentlig ret.

9. Kravet om proportionalitet kom f.eks. til behandling EU-Domstolens dom af 8. april 2014 i sag C-288/12, *Europa-Kommissionen mod Ungarn* (Digital Rights Ireland) og i EU-Domstolens dom af 21. december 2016 i de forenede sager C-203/15 og C-698/15, *Tele2 Sverige og Tom Watson*. Se også en EMD-sag om bl.a. GPS-overvågning af en terrormistænkt person i dommen *Uzun v Germany* App no 35623/05 (EMD, den 2. september 2010). I betragtning af den alvorlige mistanke fandt EMD ikke, at den pågældende overvågning var disproportional. Dommen er kort omtalt i Vermeulen & Lievens 2017, s. 184.

10. Se om ansættelsesbetinget behandling af persondata nedenfor i kapitel 28.

11. Udsen 2016, s. 298, hvor der dog gøres opmærksom på, at begrebet ikke er defineret i lovgivningen.

Persondataret som begreb er dog brugt af adskillige forfattere og må efterhånden siges at være alment accepteret. Der er dog det særlige forhold, at Justitsministeriet har valgt at give forordning (EU) 2016/679 (GDPR) det danske navn databeskyttelsesforordningen, som også anvendes i denne antologi. Ligeledes betegnes den danske suppleringslov som databeskyttelsesloven.¹² Det kunne give anledning til at overveje, om retsområdet i virkeligheden burde hedde *databeskyttelsesret*. Peter Blume anvender således også betegnelsen “databeskyttelsesret” i sin 5. udgave fra 2018 af bogen af samme navn.¹³ Samme betegnelse blev anvendt i 4. udgave fra 2013.¹⁴ Henrik Udsen synes også at været overgået til brugen af “databeskyttelsesret” i sin seneste udgave af it-ret.¹⁵ Blume anvender dog sideløbende persondataret som begreb.¹⁶

Når begrebet “persondataret” og ikke “databeskyttelsesret” er anvendt i denne bog, skyldes det, at der findes andre data end persondata, der også nyder beskyttelse.¹⁷ Databeskyttelsesretten ses i denne sammenhæng mere som en samlebetegnelse for de retsregler, der regulerer behandlingen af data generelt, herunder behandlingen af oplysninger om såvel fysiske som juridiske personer.

Det har ligeledes været fremført, at persondataretten kan ses som en del af *personlighedsretten*.¹⁸ Til et sådant retsområde kan også henregnes reglerne om retten til eget billede og personværnsreglerne i straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser.

Endelig må persondataretten ses som en del af retsinformatikken. Retsinformatikken omfatter som retsvidenskabelig disciplin de juridiske spørgsmål, der opstår i forbindelse med anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi (IKT). Disse spørgsmål omfatter såvel traditionelle medier og meddelelsesformer som nyere og omfatter bl.a.

12. Lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

13. Blume 2018.

14. I andre værker anvender Blume dog betegnelsen “persondataret”. Se f.eks. Blume 2016, Blume 2017 og Blume 2018a.

15. Udsen 2019, s. 320.

16. Blume 2018a og Blume 2018b.

17. Data kan således nyde beskyttelse som forretningshemmeligheder.

18. Udsen 2019, s. 320 f., og Udsen 2009, s. 64 ff.

spørgsmål inden for immaterialretten, forvaltningsretten, markedsretten, it-retten og naturligvis persondataretten.

1.4. Internationale fora

Beskyttelse af privatlivets fred er efter 2. verdenskrig blevet regelsat i forskellige sammenhænge. I international sammenhæng er især Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) vedtaget i regi af Europarådet fremtrædende. Af konventionens artikel 8, stk. 1, fremgår:

“Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.”

Se tillige *The Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) fra 1948.¹⁹ I artikel 12 anføres: “No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.”

Menneskerettighedskonventionen stammer fra 1950 og har til formål at beskytte menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder. Den til konventionen knyttede menneskerettighedsdomstol (EMD) har behandlet sager om personoplysninger. Det følger af domstolens praksis, at personoplysninger er omfattet af beskyttelsen i artikel 8.²⁰

En vis ret til aktindsigt og indsigt i egne oplysninger (egenaces) kan udledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis på basis af såvel EMRK artikel 8 (privatlivets fred) og artikel 10 (ytringsfrihed). Se f.eks. dom af 26. marts 1987, *Leander mod Sverige*. Heri fandt EMD ikke, at EMRK artikel 10 gav klager ret til indsigt i et offentligt register, der indeholdt oplysninger om den pågældendes forhold (egenaces), eller at en stat skulle have en (positiv) pligt til at give den pågældende sådanne oplysninger (pr. 74).²¹

19. United Nations 1948.

20. Se Menneskerettighedsdomstolens dom af 26. marts 1987 i sagen 9248/81, *Leander mod Sverige*.

21. Se tillige dom af 7. juli 1989, *Gaskin mod Storbritannien*, pr. 52, dom af 19. februar 1998, *Guerra m.fl. mod Italien*, pr. 53, og dom af 19. oktober 2005, *Roche mod Storbritannien*.

I 1980 vedtoges retningslinjer om beskyttelse af privatlivets fred og grænseoverskridende overførsel af personoplysninger i regi af OECD.²² Rationalet var, at anvendelse af minimumsstandarder for beskyttelse af privatlivets fred ville gøre det muligt at reducere behovet for regulering af overførsler af personoplysninger og mindske lovkonflikter i forbindelse med grænseoverskridende overførsler. Det blev de første internationale bestemmelser, der eksplicit fokuserede på behandlingen af personoplysninger.²³

I 1981 kom Europarådet med sin europæiske konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger.²⁴ I lighed med OECD's retningslinjer var der tale om at balancere privatlivets fred på den ene side og det, der i denne sammenhæng blev betegnet som "tilslutning til princippet om informationsfrihed uanset landegrænser", på den anden side.²⁵

De ovennævnte regelværk og retningslinjer stammer alle fra en tid, da 2. verdenskrig og dens erfaringer med myndigheders misbrug af personoplysninger stod stærkt i erindringen. Det bærer de præg af. De enkelte principper i konventionsteksten genfindes i nutidens nationale og EU-retlige lovgivning.

1.5. Persondatadirektivet

Registrering af personoplysninger var noget, der optog i al fald Europa-Parlamentet fra midten af 1970'erne.²⁶ I 1982 traf Europa-

22. OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data.

23. Udsen 2016, s. 302. OECDs retningslinjer blev opdateret i 2013.

24. Europarådets konvention nr. 108 af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med databehandling af personoplysninger.

25. Europarådets konvention 108 blev opdateret i 2018 og kaldes 108+. Denne er designet til at være i overensstemmelse med GDPR.

26. Se f.eks. Europa-Parlamentets beslutning af 8. april 1976 om beskyttelse af det enkelte menneskes rettigheder over for udviklingen af det tekniske fremskridt inden for datamatik (EFT 76 nr. C100/27) samt Europa-Parlamentets henstilling af 5. juni 1979 om principperne for beskyttelse af det enkelte menneskes rettigheder over for den tekniske udvikling inden for datamatikken (EFT 79 nr. C140/37).

mentet endnu en beslutning på området²⁷ og fandt i den forbindelse anledning til at overveje udfærdigelse af et direktiv.

Det var med grundlag i OECD's retningslinjer og Europarådets konvention, at EU udfærdigede persondatadirektivet.²⁸ Hovedformålet var på den ene side at skabe et ensartet højt beskyttelsesniveau (af privatlivets fred) i de enkelte medlemsstater og på den anden side netop i kraft af det ensartede høje beskyttelsesniveau at skabe grundlaget for et indre marked for persondataoverførsler, hvor der kunne ske overførsel af persondata uden nationale barrierer.²⁹ Det sidste forhold kommer også til udtryk i den hjemmelsbestemmelse, direktivet bygger på – daværende EF-traktats artikel 100 A vedrørende det indre marked. Disse to til dels modsatrettede hensyn kom også til udtryk i direktivets artikel 1. I stk. 1 fastslås, at medlemsstaterne i overensstemmelse med direktivet skal sikre “beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger.” Af samme bestemmelses stk. 2 fastslås, at medlemsstaterne må “ikke af grunde, der har forbindelse med den i stk. 1 foreskrevne beskyttelse, indskrænke eller forbyde fri udveksling af personoplysninger mellem medlemsstaterne.”

I juli 1990 fremsatte Kommissionen det første udkast til persondatadirektivet.³⁰ Det blev året efter mødt af ikke mindre end 95 ændringsforslag fra Europa-Parlamentet. Det skulle tage fem år fra forslagets fremsættelse, til der var opnået politisk enighed om direktivet. Baggrunden herfor var muligvis, at medlemsstaternes lovgivning på området var meget forskellig forud for persondatadirektivet.

Direktivet kan betragtes som et paradigmeskift fra at regulere det enkelte register til at regulere behandlingen af personoplysninger.³¹

27. Europa-Parlamentets beslutning af 5. april 1982 om beskyttelse af det enkelte menneskes rettigheder i betragtning af den tekniske udvikling inden for datamatikken (EFT 82 nr. C87/39).

28. Europa-Parlamentets og Rådets 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. Se Udsen 2016, s. 304. Kommissionens første udkast kom i 1990.

29. Se f.eks. persondatadirektivets præambelbetragtning nr. 2 og 3.

30. EF-Tidende 1990, s. 3 ff.

31. Blume 2017, s. 18 f.

1.6. EU's charter om grundlæggende rettigheder

Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder blev udarbejdet af Det Europæiske Konvent og vedtaget den 7. december 2000 af Europa-Parlamentet, Ministerrådet og Europa-Kommissionen.

EU anerkender rettighederne i charteret, jf. EU-traktatens artikel 6, stk. 1. Med Lissabon-traktaten fik Charteret retskraft på traktatniveau den 1. december 2009.

Charteret indeholder i artikel 8 en bestemmelse om beskyttelse af personoplysninger:

“1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende.

2. 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 den pågældende, og til berigtigelse heraf.

3. Overholdelsen af disse regler er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol.”

EU-domstolen henviste til Charteret i de seneste sager om persondata-direktivet.³²

1.7. Dansk registerlovgivning

Er grundlag for regulering af privatlivets fred i Danmark kan findes i grundlovens § 72:

“Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse.”

32. Udsen 2019, s 329, der nævner sagerne C-212/13 og C-131/12 samt de forenede sager C-293/12 og C-594/12.

Bestemmelsen stammer tilbage fra 1849-grundloven (dengang § 86) og blev først ændret i 1953, da sætningsleddet “samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden” blev tilføjet.

Som det er typisk for ældre forfatninger, anvendes begrebet “privatlivets fred” ikke eksplicit, og det er kun visse dele heraf, der eksplicit beskyttes. Grundloven stiller et krav om, at det offentlige som udgangspunkt skal respektere grundlovens forståelse af privatlivets fred (husfred og kommunikationshemmeligheden), medmindre der enten er særlig lovhjemmel, eller der gives en retskendelse. Den slags forfatningsretlig beskyttelse er ikke unormal. Anvendelsen af personoplysninger omtales imidlertid ikke eksplicit. Det antages dog, at bestemmelsen omfatter breve, notater, manuskripter, forretningspapirer, regnskaber, protokoller og lignende. Heri vil der ofte være indeholdt personoplysninger. Tilføjjelsen om post-, telegraf- og telefonhemmeligheder antages ud fra en formålsfortolkning også at omfatte andre telekommunikationsformer, herunder e-mails og internetkommunikation. Bestemmelsen finder dog ikke anvendelse, hvis oplysningerne er lagt åbent ud, f.eks. på et socialt medie på internettet, på en måde, hvor alle brugere kan se oplysningerne.³³ Kravet om retskendelse er i praksis ikke altid hovedreglen. En lang række lovbestemmelser gør undtagelse herfra. Begrundelsen er ofte hensynet til effektiv offentlig kontrol. Mængden af undtagelser fra kravet om retskendelse har fået et sådant omfang, at det har givet anledning til kritik.³⁴

I 1960'erne blev privatlivets fred et tema blandt nordiske jurister, og i 1971 kom der i Danmark Straffelovsrådets betænkning om privatlivets fred.³⁵ De første danske love om offentlige myndigheders registre³⁶ og om private registre³⁷ trådte i kraft pr. 1. januar 1979. Begge love omfattede registre skabt ved hjælp af “elektronisk databehandling”. Det var således de nye teknologiske muligheder for at gemme person-

33. Se Christensen m.fl. 2015, s. 439 ff.

34. Se f.eks. Justitsministeriet: Vejledning om lovkvalitet, afsnit 3.2.1.4, som senest opdateret den 14. september 2017.

35. Straffelovsrådets betænkning nr. 601/1971 om privatlivets fred.

36. Lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre.

37. Lov nr. 293 af 8. juni 1978 om private registre m.v.

oplysninger elektronisk, der var medvirkende årsag til registerlovenes indførelse.

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget³⁸ om private registre fremgår, at formålet med lovforslaget var “[...] at sikre, at oplysninger om personers, institutioners, foreningers og virksomheders økonomiske og private forhold kun registreres af private i det omfang, denne registrering tjener anerkendelsesværdige interesser, og at de registrerede oplysninger opbevares og anvendes på betryggende måde”. Senere blev der bl.a. tilføjet bestemmelser om samkøring af registre, registrering og videregivelse af oplysninger om personnumre, videregivelse af personoplysninger med henblik på markedsføring samt virksomheders registrering af oplysninger om ansattes udgående telefonopkald.³⁹

Tilsvarende fremgik det af formålet med offentlige myndigheders registre, at sikre, at offentlige myndigheders oprettelse og brug af registre med personoplysninger, hvortil der anvendes elektronisk databehandling, skete på en sådan måde, at den enkelte borgers retsbeskyttelse ikke krænkedes.

Med registerlovene blev det lovfæstet, at registrering af personoplysninger i elektroniske registre krævede en særlig hjemmel, herunder evt. et samtykke.

Registerlovene betød meget for anvendelsen af Det centrale personregister i Danmark.

Egentlige folkeregistre blev indført i Danmark ved lov nr. 57 af 14. marts 1924 om folkeregistre. Tidligere var registreringer hovedsageligt sket via kirkebøger. Men kommunerne havde svært ved at styre bl.a. skatteinndrivelsen og så gerne en pligt til at melde til- og fraflytning. Med de nye folkeregistre blev der foretaget en registrering af samtlige beboere i kommunen. Samtidig fik forvaltningen et generelt og løbende opdateret redskab til at understøtte administrationen. De kommunale folkeregistre blev senere afløst af Det centrale personregister (CPR) med folkeregistreringsloven.⁴⁰ Med CPR kom også personnummersystemet, der er grundlaget for personidentifikation ikke blot i den

38. Lovforslag nr. L 36 af 13. oktober 1977.

39. Lov nr. 383 af 10. juni 1987.

40. Lov nr. 239 af 10. juni 1968 om folkeregistrering.

offentlige sektors registre, men også i store dele af den private sektor. Udviklingen i folkeregistreringssystemet var ikke blot drevet af behovet, f.eks. i forbindelse med kildeskattens indførelse. Også de tekniske muligheder med først hulkortteknikken og siden edb-systemer gav anledning til at opdatere lovgivningen.⁴¹

Der skulle gå ca. 10 år fra CPR til registerlovene. Registerlovene blev ledsaget af en ændring af folkeregistreringsloven. Det drejede sig bl.a. om privates adgang til at udnytte CPR. Et særligt forhold vedrørte brugen af personnumre i private virksomheder. Herom blev der ikke taget eksplicit stilling i lov om private registre fra 1978. Således blev det hverken lovliggjort eller ulovliggjort at registrere personnumre i private edb-registre. Først knap 10 år senere blev lov om private registre tilføjet en § 4 a,⁴² hvorefter personnumre kunne registreres i private registre under samme forudsætninger, som registreringen af følsomme personoplysninger (dengang betegnet "oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold") kunne ske.⁴³

Om de følsomme personoplysninger fastslog § 3, stk. 2, i lov om private registre: "Oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, seksuelle og strafbare forhold, om helbredsforhold, misbrug af nydelsesmidler og lignende må ikke registreres, medmindre det følger af anden lovgivning. Registrering må dog ske, såfremt oplysningen er afgivet af den pågældende selv eller indhentet med hans samtykke og der foreligger omstændigheder, hvor han må vide, at oplysningen vil blive registreret. Det er endvidere en betingelse, at det er nødvendigt for virksomheden m.v. at være i besiddelse af den pågældende oplysning for at muliggøre en berettiget varetagelse af virksomhedens eller andres tarv."

Registerlovene blev i 2000 afløst af persondataloven.⁴⁴

41. Om historien bag det danske folkeregister, se Willumsen 1999.

42. § 4 a blev indsat ved ændringslov nr. 383 af 10. juni 1987.

43. Se om i Nielsen 1991.

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

1.8. Persondataloven

Persondatadirektivet blev i Danmark implementeret ved persondataloven. Endvidere blev folkeregistreringsloven erstattet af CPR-loven.⁴⁵ Direktivet indeholdt såvel elementer af totalharmonisering som minimumsharmonisering.⁴⁶ Det råderum, der dermed blev givet for national implementering, blev i vidt omfang udnyttet af Danmark. Direktivimplementeringen blev i Danmark en langtrukken proces. Indledningsvis nedsatte Justitsministeren i april 1996 Registerudvalget. Udvalget fremsatte som en del af betænkning 1345 (1997) forslag til en megen direktivnær implementeringslov.⁴⁷ Dette og en efterfølgende revideret udgave af forslaget⁴⁸ kunne dog ikke finde flertal i Folketinget. Først i december 1999 blev der fremsat lovforslag L 147, der senere kunne finde flertal i Folketinget.⁴⁹

Resultatet blev en persondatalov, der i vidt omfang opretholdt retstilstanden fra registerlovene.

Et citat fra de generelle bemærkninger til L147, afsnit 4, illustrerer dette:

“De almindelige behandlingsregler i lovforslagets §§ 6-7 forudsættes i videst muligt omfang administreret på den måde, at der ikke – uden samtykke – registreres og videregives personoplysninger i videre udstrækning end efter den gældende registerlovgivning. En sådan administration må antages at falde inden for rammerne af direktivet.

Med lovforslaget lægges der således ikke op til ændringer i den gældende retstilstand om, i hvilke tilfælde der må foretages samkøring i den offentlige forvaltning.”

45. Oprindelig lov nr. 426 af 31. maj 2000 om Det Centrale Personregister.

46. Se hertil betænkning nr. 1345 (1997): Behandling af personoplysninger, s. 32 ff.

47. Forslaget inkl. bemærkninger findes i betænkning 1345 (1997), s. 391 ff.

48. Lovforslagene L 82 som fremsat den 30. april 1998 og L 44 som fremsat den 8. oktober 1998.

49. Lovforslag L 147, som fremsat den 9. december 1999 til lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger. Se om processen i bl.a. Motzfeldt 2009, s. 23 ff.

Den nationale implementering skulle være sket senest i 1998, jf. direktivets artikel 32, stk. 1 (frist senest tre år efter vedtagelse). Grundet ovennævnte proces og almindelig retspolitisk uenighed i Danmark blev direktivet først implementeret i 2000.⁵⁰

Persondatadirektivet er nu afløst af henholdsvis databeskyttelsesforordningen (GDPR)⁵¹ og databeskyttelsesloven. Forslaget til forordningen blev fremlagt af Kommissionen den 25. januar 2012. Det tog mere end fire år, før forordningen den 14. april 2016 kunne vedtages, og yderligere mere end to år, før forordningen den 25. maj 2018 fandt anvendelse, jf. forordningens artikel 99, stk. 2.

1.9. Data er til for at bruges

Anvendelsen af data kan understøtte mange gode tiltag, herunder energieffektiviseringer, kriminalitetsbekæmpelse, miljøbeskyttelse og sundhed. Den slags tiltag har også et økonomisk aspekt.

I Kommissionens meddelelse “En strategi for et digitalt indre marked i EU”,⁵² argumenteres der for et digitalt indre marked, der defineres som et marked, hvor de frie bevægeligheder for “varer, personer, tjenesteydelser og kapital er sikret, og hvor privatpersoner og virksomheder gnidningsløst kan få adgang til og udføre onlineaktiviteter under fair konkurrencevilkår og med et højt niveau af forbruger- og databeskyttelse, uanset deres nationalitet eller opholdssted.” Opsplitning og barrierer, der findes på det fysiske indre marked, skal inden for Europa nedbrydes. Det skønnes at kunne forøge EU’s BNP med 415 mia. euro.

Et eksempel på visionerne om benyttelse af data til at effektivisere den offentlige forvaltning findes i den danske fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015.⁵³ På basis af bl.a. erfaringer med at stille adresse-data fra BBR-registret til fri rådighed ville man åbne for, at en række oplysninger om borgere, virksomheder, fast ejendom, bygninger, adresser mv. (de såkaldte grunddata) frit kunne anvendes til både kom-

50. Udsen 2016, s. 304.

51. Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

52. COM (2015) 192.

53. Regeringen m.fl. 2012.

mercielle og ikke-kommercielle formål. Estimatet var, at de samfundsøkonomiske gevinster fra 2020 ville være ca. 800 mio. kr. årligt.

1.10. Fremtidige udfordringer

Persondatadirektivet stammer tilbage fra 1995. Siden da er meget sket. World Wide Web har vokset sig stor, big data kan både lagres og behandles langt billigere end tidligere. Det er derfor ikke overraskende, at der skulle ske en opdatering af lovgivningen.

Det enkelte individs kontrol over egne data er også udfordret bl.a. på grund af den øgede digitalisering og personers egen øgede anvendelse af digitale platforme. Hertil kommer øget masseovervågning, sensorer i såvel det offentlige som private rum, biometri, offentlig kontrol, cyber-kriminalitet osv. Listen over udfordringer for persondatabeskyttelsen er lang. Et grundlæggende spørgsmål vil i fremtiden være, hvem der ejer data – den, som de pågældende data omhandler, eller den, som har indsamlet eller på anden måde erhvervet de pågældende data?

Samtidig kan anvendelsen af de samme data som ovenfor anført fremme effektiviteten inden for mange områder som energiforsyning, handel, kriminalitetsforebyggelse, miljø, sundhed og transport. Der er meget vundet ved den rette dataanvendelse. Udfordringen bliver i praksis samtidig at sikre privatlivets fred. Kunsten bliver at beskytte individet, uden at vi samtidig ødelægger muligheden for at høste de gevinster, der ligger i de selvsamme data.

Netop datalæk er blevet en svøbe. Personoplysninger er blevet et mål for ondsindede hackere. I mange tilfælde har virksomheder og myndigheder ikke evnet en sikker opbevaring. Gentagne gange har pressen kunnet rapportere om fejlagtig placering af personoplysninger på åbne hjemmesider, udsendelse af personoplysninger til de forkerte eller blot ringe sikkerhedsforanstaltninger. Intet menneske er ufejlbarligt, men systemer må designes til at reducere konsekvensen af menneskelige fejl.

Virksomheder og myndigheder må vise sig værdige til den tillid, som borgerne har vist dem ved at overlade dem opbevaring af personlige oplysninger. Kravet om regulering er i vidt omfang født af det tillidsbrud.

Er der ikke tillid til modtageren af data, vil der let kunne opstå en tilbageholdenhed med at afgive data. Måske vil der ligefrem blive afgivet fejlagtige data. En sådan udvikling vil kun skade datakvaliteten.