



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 29. januar 2021
Kontor: Databeskyttelseskontoret
Sagsbeh: Mikkel Reenberg
Sagsnr.: 2020-790-0757
Dok.: 1810702

Delrapport om national evaluering af databeskyttelsesreglerne

1. Indledning og baggrund

Justitsministeriet igangsatte i februar 2020 en national evaluering af databeskyttelsesreglerne.

Det fremgår af en procesplan for evalueringsarbejdet, som er oversendt til Folketingets Europaudvalg i april 2020 (EUU Alm. del, bilag 561, 2019-20), at evalueringsarbejdet foregår i to parallelle spor. Det ene spor indebærer en erfaringsindsamling. Det andet spor indebærer en række juridiske undersøgelser, som foretages af Justitsministeriet.

Justitsministeriet har den 23. december 2020 fremsendt en revideret procesplan til Folketingets Europaudvalg (EUU Alm. del, bilag 205, 2020-21). Heraf fremgår det, at Justitsministeriet har fundet det hensigtsmæssigt at udskille en del af evalueringen til særskilt offentliggørelse.

Det drejer sig for det første om den del af evalueringens juridiske spor, der vedrører spørgsmålet om mulighederne for at indføre en ordning, hvorefter tilsynsmyndigheden på anmodning kan afgive udtalelse om sin vurdering af lovligheden af en påtænkt aktivitet, der indebærer en behandling af personoplysninger (afsnit 2.1 og 4.1 nedenfor). For det andet drejer det sig om den del af evalueringens juridiske spor, der vedrører spørgsmålet om mulighederne for at indføre en påbudsordning, hvorefter tilsynsmyndigheden i videre omfang end i dag skal meddele påbud, før der kan indstilles til bøde for overtrædelse af reglerne, eller før der udstedes et administrativt

bødeforelæg (afsnit 2.2 og 4.2 nedenfor). For det tredje drejer det sig om privates muligheder for at videregive personoplysninger til politiet i forbindelse med politiets efterforskning af lovovertrædelser (afsnit 5 nedenfor).

2. Sammenfatning

2.1. Forhåndstilkendegivelsesordning

Justitsministeriet har undersøgt mulighederne for at indføre en ordning, hvorefter tilsynsmyndigheden på anmodning afgiver en udtalelse om sin vurdering af lovligheden af en påtænkt aktivitet, der indebærer en behandling af personoplysninger

Sammenfattende er det Justitsministeriets vurdering, at det ikke vil være foreneligt med databeskyttelsesforordningen at indføre en generel ordning, hvor Datatilsynet skal meddele en bindende udtalelse om lovligheden af en påtænkt aktivitet, der indebærer en behandling af personoplysninger.

Endvidere er det Justitsministeriets vurdering, at det kan give anledning til tvivl, om der inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen kan indføres national regulering, der formaliserer rammerne for Datatilsynets konkrete vejledning, herunder muligheden for at fremkomme med ikke bindende forhåndstilkendegivelser. Under alle omstændigheder er det dog Justitsministeriets opfattelse, at en sådan yderligere regulering, som i givet fald vil kunne gennemføres inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen, må forventes at have en meget begrænset merværdi i forhold til den konkrete vejledning, som Datatilsynet allerede udøver. Efter Datatilsynets opfattelse er det således allerede i dag en del af tilsynets opgaver at yde konkret vejledning, herunder fremkomme med ikke bindende forhåndstilkendegivelser. Datatilsynet har desuden i de senere år brugt og bruger fortsat betydelige ressourcer på at rådgive og vejlede om databeskyttelsesreglerne. I efteråret 2020 har Datatilsynet endvidere taget en række organisatoriske tiltag for at styrke tilsynets vejledningsindsats yderligere, navnlig med fokus på at give mere konkret vejledning til virksomheder, myndigheder og borgere.

2.2. Påbudsordning

Sammenfattende er det Justitsministeriets vurdering, at der ikke inden for databeskyttelsesforordningens rammer kan indføres en *generel* ordning, hvorefter Datatilsynet i alle tilfælde forpligtes til at meddele påbud, før der kan indstilles til bøde eller udstedes et administrativt bødeforelæg for overtrædelse af databeskyttelsesreglerne.

Justitsministeriet vurderer således, at indførelse af en generel ordning i national ret, der indebærer en regulering af Datatilsynets sanktionsvalg, vil være i strid med databeskyttelsesforordningens krav om, at Datatilsynet skal udøve sine beføjelser uafhængigt.

Dog vil der efter Justitsministeriets vurdering kunne indføres en påbudsordning for offentlige myndigheder, da databeskyttelsesforordningen specifikt lader det være op til medlemsstaterne at bestemme, om og i hvilket omfang offentlige myndigheder skal kunne ifalde bødeansvar for overtrædelse af reglerne.

3. Databeskyttelsesforordningen

Databeskyttelsesforordningen sætter rammerne for, om det er muligt at indføre en forhåndstilkendegivelsesordning og en påbudsordning for Datatilsynet. I Danmark udgør databeskyttelsesloven et supplerende regelsæt til databeskyttelsesforordningen. Således er databeskyttelsesloven fastsat inden for forordningens rammer (og det nationale råderum).

Databeskyttelsesforordningen er en EU-forordning, som gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Forordningen indeholder bl.a. krav om, at der etableres en tilsynsmyndighed, som skal være ansvarlig for at føre et uafhængigt tilsyn med anvendelsen af forordningen. Efter databeskyttelsesloven er det Datatilsynet (og Domstolsstolsstyrelsen), der varetager opgaven som uafhængig(e) tilsynsmyndighed(er) efter databeskyttelsesforordningen.

Databeskyttelsesforordningen indeholder bl.a. detaljerede regler om tilsynsmyndighedens organisering (artikel 51-54), hvilke opgaver tilsynsmyndigheden skal varetage (artikel 57), samt hvilke beføjelser tilsynsmyndigheden har (artikel 58). Det er navnlig indholdet af disse regler, der bestemmer, om der kan indføres en forhåndstilkendegivelsesordning og en påbudsordning for Datatilsynet.

3.1. Datatilsynets organisering og uafhængighed

Med databeskyttelsesforordningens artikel 52, stk. 1, slås det fast, at Datatilsynet udøver sine opgaver, jf. artikel 57, og sine beføjelser, jf. artikel 58, i fuld uafhængighed. Bestemmelsens stk. 2 fastslår desuden, at medlemmet eller medlemmerne af hver tilsynsmyndighed (Datatilsynet) i forbindelse med udførelsen af deres opgaver og udøvelsen af deres beføjelser efter forordningens artikel 57 og 58 skal være frie for udefrakommende indflydelse,

det være sig direkte eller indirekte, og at de hverken må søge eller modtage instrukser fra andre. Af databeskyttelseslovens § 27, stk. 1, 2. pkt., fremgår ligeledes, at Datatilsynet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed.

Kravet om fuld uafhængighed indebærer, at Datatilsynet ikke kan være underlagt instruktion om, hvordan tilsynets opgaver skal varetages, eller hvordan tilsynet skal udøve sine beføjelser. En anden myndighed kan derfor f.eks. ikke instruere Datatilsynet i, hvordan en konkret sag skal afgøres, herunder om der alene skal meddeles en advarsel i bestemte sager. Ligeledes kan en anden myndighed f.eks. ikke instruere Datatilsynet i, hvordan tilsynet skal tilrettelægge udførelsen af sine opgaver.

EU-Domstolen har om kravet om fuld uafhængighed i sag C-518/07, Kommissionen mod Tyskland, generelt udtalt, at udtrykket ”uafhængighed” normalt betegner en status, som sikrer, at det pågældende organ kan handle helt frit uden nogen form for instruks og pression. Videre udtaltes det, at udtrykket ”fuld uafhængighed” indebærer en beslutningsbeføjelse for tilsynsmyndigheden, der er unddraget enhver ydre påvirkning, hvad enten denne er direkte eller indirekte (præmis 18-19).

Det fremgår desuden af Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde artikel 16, stk. 2, 2. pkt., at regler om beskyttelse af personoplysninger er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol. Kravet om uafhængighed fremgår ligeledes af EU's Charter om grundlæggende rettigheder. Det følger således af artikel 8, stk. 3, at overholdelsen af reglerne om behandling af personoplysninger er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol.

Det fremgår af databeskyttelsesforordningens artikel 83, stk. 7, at hver medlemsstat kan fastsætte regler om, hvorvidt og i hvilket omfang administrative bøder må pålægges offentlige myndigheder mv. Artikel 83, stk. 7, giver således medlemsstaterne et nationalt råderum. Med hjemmel i denne bestemmelse er der i databeskyttelseslovens § 41, stk. 6, 2. pkt., fastsat særlige regler om bøder til offentlige myndigheder, hvor der bl.a. gælder særlige bødeløfter for disse sager. Forordningen indrømmer således mulighed for, at der kan fastsættes særlige regler om, hvornår og i hvilket omfang offentlige myndigheder kan ifalde bødeansvar for overtrædelse af reglerne. Det gælder både, når en sådan myndighed mv. udøver virksomhed, der svarer til eller kan ligestilles med virksomhed udøvet af private, og når myndigheden mv. udøver offentlig myndighed.

3.2. Datatilsynets opgaver og beføjelser

De opgaver, som Datatilsynet skal varetage, er beskrevet i databeskyttelsesforordningen i artikel 57, stk. 1. Ordlyden af artikel 57, stk. 1, indebærer, at Datatilsynet ikke helt kan undlade at varetage enkelte opgaver, som opregnet i bestemmelsen.

Opregningen af opgaver er ikke udtømmende, da det fremgår af artikel 57, stk. 1, litra v, at Datatilsynet kan ”udføre enhver anden opgave i forbindelse med beskyttelse af personoplysninger”.

Datatilsynets beføjelser er reguleret i databeskyttelsesforordningens artikel 58, stk. 1, 2 og 3. Efter disse bestemmelser kan Datatilsynet f.eks. udstede advarsler (stk. 2, litra a) eller give påbud (stk. 2, litra c).

Databeskyttelsesforordningens artikel 58, stk. 6, giver mulighed for at bestemme, at Datatilsynet har yderligere beføjelser end dem, der er omhandlet i stk. 1-3. Udøvelsen af eventuelle yderligere beføjelser må dog ikke hindre en effektiv anvendelse af reglerne i forordningens kapitel 7 (artikel 60-76) om særligt one-stop-shop-mekanismen og sammenhængsmekanismen.

Det er som nævnt opgaverne efter forordningens artikel 57 samt beføjelserne efter artikel 58, som tilsynsmyndigheden skal udøve i fuld uafhængighed i medfør af artikel 52. Det følger desuden af forordningens præambelbetragtning nr. 129, at tilsynsmyndighederne i hver medlemsstat bør have samme opgaver og effektive beføjelser for på den måde at sikre et ensartet tilsyn og en ensartet håndhævelse af databeskyttelsesforordningen i EU.

3.3. Regulering i andre EU-lande

Justitsministeriet har hørt en række EU-lande (Tyskland, Frankrig, Irland, Sverige og Holland), om de i deres nationale lovgivning har indført en påbudsordning og/eller en forhåndstilkendegivelsesordning.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Tyskland, Irland, Sverige og Holland, som alle oplyser, at de ikke har national lovgivning om hverken en påbuds- eller forhåndstilkendegivelsesordning.

Tyskland bemærker i deres høringssvar, at en generel påbudsordning efter deres opfattelse vil være i strid med databeskyttelsesforordningen, men at en påbudsordning for offentlige myndigheder formentlig godt kan lade sig gøre inden for rammerne af forordningen.

4. Justitsministeriets overvejelser og vurdering

4.1. Forhåndstilkendegivelsesordning

Det er Justitsministeriets vurdering, at en eventuel forhåndstilkendegivelsesordning, vil skulle opfylde en række forudsætninger, således at den respekterer de rammer, som følger af databeskyttelsesforordningen. Således vil kravet om, at hver tilsynsmyndighed (Datatilsynet) udøver sine opgaver, jf. artikel 57, og sine beføjelser, jf. artikel 58, i fuld uafhængighed utvivlsomt skulle respekteres fuldt ud. Det bemærkes i den forbindelse også, at kravet om uafhængighed nødvendigvis må føre til, at det ikke tilkommer andre end Datatilsynet at tilrettelægge, hvordan en eventuel forhåndstilkendegivelsesordning vil skulle administreres, samt hvornår den i givet fald vil skulle udøves.

Derudover må en forhåndstilkendegivelsesordning ikke begrænse Datatilsynet i udøvelsen af tilsynets øvrige beføjelser efter forordningens artikel 58. En eventuel forhåndstilkendegivelsesordning må endvidere ikke hindre en effektiv anvendelse af reglerne i forordningens kapitel 7, og en konkret forhåndstilkendegivelse må således under alle omstændigheder vige i de tilfælde, hvor der eksempelvis opstår ny praksis fra Det Europæiske Databeskyttelsesråd om fortolkningen af databeskyttelsesreglerne, som influerer på indholdet af forhåndstilkendegivelsen.

Det er efter Justitsministeriets vurdering ikke foreneligt med databeskyttelsesforordningen at indføre en generel ordning, hvor Datatilsynet skal meddele en *bindende* udtalelse om lovligheden af en påtænkt aktivitet, der indebærer en behandling af personoplysninger.

Justitsministeriet har herefter overvejet, om der inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen kan indføres en ordning, hvorefter Datatilsynet på anmodning kan meddele en *ikke bindende* udtalelse om lovligheden af en påtænkt aktivitet, der indebærer en behandling af personoplysninger.

Justitsministeriet har til brug for belysningen af dette spørgsmål indhentet en udtalelse fra Datatilsynet, der har oplyst følgende:

”Datatilsynet har allerede i dag i medfør af databeskyttelsesforordningen en række opgaver, som er nærmere oplyst i artikel 57, stk. 1, litra a-v. Tilsynet har blandt andet til opgave:

- At fremme offentlighedens kendskab til og forståelse af risici, regler, garantier og rettigheder i forbindelse med behandling (litra b),
- at rådgive det nationale parlament, regeringen og andre institutioner og organer om lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger til beskyttelse af fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling (litra c),
- at fremme dataansvarliges og databehandleres kendskab til deres forpligtelser i henhold til denne forordning (litra d),
- at informere registrerede om udøvelse af deres rettigheder i henhold til forordningen (litra e),
- at rådgive om konsekvensanalyser (litra l), og
- at udføre enhver anden opgave i forbindelse med beskyttelses af personoplysninger (litra v).

Datatilsynet fortolker disse bestemmelser således, at tilsynet i medfør af forordningen har til opgave bl.a. at yde konkret vejledning, herunder fremkomme med ikke bindende forhåndstilkendegivelser. At tillægge Datatilsynet en beføjelse til at fremkomme med ikke bindende forhåndstilkendegivelser i medfør af forordningens artikel 58, stk. 6, vil efter Datatilsynets opfattelse indebære, at tilsynet gives beføjelsen til at udføre en opgave, som tilsynet allerede har i medfør af artikel 57.

I henhold til EU-retten vil man normalt ikke kunne gennemføre regler, der følger direkte af en forordning i national ret. Det er dermed efter Datatilsynets opfattelse ikke i overensstemmelse med EU-retten, hvis der i dansk ret fastsættes regler om, at Datatilsynet skal have beføjelser til at udføre en opgave, som allerede følger af forordningen.”

Som det fremgår af udtalelsen ovenfor, er det Datatilsynets opfattelse, at tilsynet i medfør af databeskyttelsesforordningens artikel 57 har til opgave bl.a. at udøve konkret vejledning, herunder fremkomme med ikke bindende forhåndstilkendegivelser. Det kan efter Justitsministeriets opfattelse give anledning til tvivl, om en national regulering, der formaliserer rammerne for Datatilsynets konkrete vejledning, herunder ikke bindende forhåndstilkendegivelser, kan gennemføres inden for rammerne af forordningen.

Det skyldes, at der efter Justitsministeriets opfattelse kan argumenteres for, at forordningens artikel 58, stk. 3, litra b, og artikel 58, stk. 6, giver medlemsstaterne et vist spillerum til at bestemme, at de nationale tilsynsmyndigheder bl.a. har yderligere beføjelser end dem, der er nævnt i artikel 58, stk. 1-3.

På den ene side kan det således anføres, at en national regulering om ikke bindende forhåndstilkendegivelser, der opfylder de ovenfor nævnte forudsætninger – navnlig kravene til Datatilsynets uafhængighed – må indebære, at en sådan regulering vil kunne indføres i overensstemmelse med forordningens artikel 58. Det bemærkes i den forbindelse også, at kravet om uafhængighed nødvendigvis må føre til, at det i givet fald ikke tilkommer andre end Datatilsynet at tilrettelægge, hvordan en ikke bindende forhåndstilkendegivelsesordning vil skulle administreres, ligesom en sådan ordning bl.a. ikke må begrænse Datatilsynet i udøvelsen af de øvrige beføjelser efter forordningens artikel 58.

På den anden side kan det anføres, at national regulering om ikke bindende forhåndstilkendegivelser vil indebære regulering om forhold, som efter Datatilsynets opfattelse som sådan er en del af selve opgaveporteføljen i databeskyttelsesforordningens artikel 57. Dermed kan en sådan regulering siges at påvirke tilsynets uafhængige opgavevaretagelse og således af denne grund ikke være forenelig med databeskyttelsesforordningen.

På baggrund af ovenstående, herunder udtalelsen fra Datatilsynet, finder Justitsministeriet samlet set, at det er tvivlsomt, om der inden for databeskyttelsesforordningens rammer kan indføres national regulering, som formaliserer Datatilsynets konkrete vejledning, herunder muligheden for at fremkomme med ikke bindende forhåndstilkendegivelser. Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at en endelig afklaring af spørgsmålet om, hvorvidt en sådan ordning kan indføres inden for forordningens rammer, henhører under EU-Domstolen.

Justitsministeriet har med forbindelse til spørgsmålet desuden fundet det relevant at belyse Datatilsynets nuværende vejledningsindsats. Til brug for dette har Datatilsynet oplyst følgende:

- 1.** Datatilsynet arbejder hver dag målrettet på at sikre, at alle kender og overholder reglerne for behandling af personoplysninger, og at borgerne kender og kan bruge deres rettigheder.

Datatilsynets uafhængige rolle, kompetencer og opgaver er nærmere fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 51-59. Om Datatilsynets opgaver fremgår det af artikel 57, at tilsynet skal varetage 22 nærmere specificerede opgavetyper, herunder at Datatilsynet skal føre tilsyn med og håndhæve anvendelsen af forordningen. For så vidt angår rådgivning og vejledning følger det af bestemmelsen, at Datatilsynet navnlig har til opgave:

- At fremme offentlighedens kendskab til og forståelse af risici, regler, garantier og rettigheder i forbindelse med behandling (litra b),
- at rådgive det nationale parlament, regeringen og andre institutioner og organer om lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger til beskyttelse af fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling (litra c),
- at fremme dataansvarliges og databehandlers kendskab til deres forpligtelser i henhold til denne forordning (litra d),
- at informere registrerede om udøvelse af deres rettigheder i henhold til forordningen (litra e), og
- at rådgive om konsekvensanalyser (litra l).

Datatilsynet har samlet set en særdeles omfattende og alsidig opgaveportefølje, og tilsynets vejledningsopgaver retter sig mod meget forskelligartede aktører; Folketinget, borgerne, private organisationer og virksomheder samt statslige, regionale og kommunale myndigheder.

2. Et kendetegn ved databeskyttelsesreglerne er, at de i vidt omfang består af generelle retlige standarder, som i praksis forudsætter, at de dataansvarlige skal foretage en konkret vurdering. Dette bliver af mange set som en svaghed ved reglerne, men i virkeligheden er det netop heri, at styrken ligger. Reglernes høje grad af fleksibilitet indebærer nemlig, at reglerne kan tilpasses mange forskellige behandlingssituationer. Reglerne kan således tilpasses både en lille forening, som alene behandler få personoplysninger og en større kommune, som behandler en lang række personoplysninger, herunder følsomme oplysninger, om en stor gruppe borgere.

Det er i øvrigt ikke nyt, at reglerne på området er udformet på denne måde. Med databeskyttelsesforordningen skete der således i høj grad en videreførelse af regler, som allerede fulgte af databeskyttelsesdirektivet. Direktivet, der er vedtaget i oktober 1995, blev gennemført i dansk ret ved persondataloven fra juli 2000. Loven, som var gældende indtil forordningen begyndte at finde anvendelse fra maj 2018, bestod ligeledes af generelle retlige standarder. Persondataloven videreførte endvidere på mange punkter regler om databeskyttelse, der havde været gældende i dansk ret siden 1. januar 1979.

Det nye er, at der med databeskyttelsesforordningen er kommet en øget bevidsthed omkring betydningen af beskyttelse af personoplysninger, hvilket formentlig er en konsekvens af, at forordningen bl.a. indeholder mulighed for at pålægge større bøder for overtrædelse af forordningens bestemmelser.

Dette i kombination med, at der uden tvivl på tidspunktet for forordningens anvendelse var – og fortsat er – offentlige myndigheder og private organisationer mv., som ikke opfyldte alle krav i persondataloven og derfor ikke var ”compliant” har betydet, at Datatilsynet er meget bevidste om behovet for konkret vejledning om, hvordan reglerne skal forstås og efterleves.

Datatilsynet opfordrer derfor også dataansvarlige og borgere til at kontakte tilsynet, hvis der er tvivl om forståelsen af reglerne, ligesom tilsynet i forbindelse med rådgivningsarbejdet ofte gør opmærksom på reglernes fleksibilitet med henblik på at opnå brugbare og afbalancerede løsninger, hvor både hensynet til beskyttelsen af personoplysninger og andre saglige hensyn, som forfølges med en behandling af personoplysninger, tilgodeses.

3. Datatilsynet har i de senere år brugt og bruger fortsat betydelige ressourcer på at rådgive og vejlede om de nye databeskyttelsesregler. I efteråret 2020 har Datatilsynet endvidere taget en række organisatoriske tiltag for at styrke netop tilsynets vejledningsindsats yderligere.

Pr. 1. oktober 2020 er der således oprettet en ny enhed – Vejledning og Informationssikkerhed – i Datatilsynet, som skal have et særligt fokus på at give mere konkret vejledning til virksomheder, myndigheder og borgere.

Endvidere har Datatilsynet valgt at ansætte tre nye kommunikationsmedarbejdere, som sammen med tilsynets første kommunikationsmedarbejder, der blev ansat i 2018, bl.a. skal understøtte Datatilsynets jurister og it-sikkerhedskonsulenter i at kommunikere svært juridisk og teknisk stof på måde, som gør det forståeligt for borgere, virksomheder og myndigheder.

Der er i Datatilsynet i disse år meget stor opmærksomhed på, hvordan vi formulerer os – og øvelsen er som på så mange andre områder at finde balancen, hvor formidlingen både er korrekt og til at forstå. Endvidere arbejder tilsynet målrettet på at stille de samme budskaber til rådighed i f.eks. korte tekster, små animerede videoer, podcast – og selvfølgelig stadig de lange juridiske vejledninger til specialisterne. Sidste år afgjorde Datatilsynet f.eks. en principiel sag om den måde, en offentlig myndighed via sin hjemmeside indhentede samtykke til behandling af borgernes oplysninger på hjemmesiden. Afgørelsen har fået betydning for de fleste, der har en hjemmeside. Da den blev offentliggjort, var det i en samlet pakke med en letfordøjelig nyhedstekst, en helt ny vejledning med en masse konkrete eksempler og en ny podcast-episode, hvor vi talte om afgørelsen og dens betydning. Sådan vil Datatilsynet gerne tænke og agere, hver gang der kommer noget helt nyt og vigtigt.

Der er tale om de første initiativer, Datatilsynet tager i forlængelse af, at tilsynet har lanceret et helt nyt strategisk grundlag, som bl.a. bygger på en interessentanalyse, som tilsynet har fået foretaget i foråret 2020. Datatilsynets vision er således nu at sikre ansvarlig anvendelse af borgernes data i et digitaliseret samfund. Det er samtidig Datatilsynets mission fremadrettet at være en åben myndighed, der arbejder lydhørt, differentieret og synligt, og som løser sine opgaver gennem anvendelig vejledning og information, tilgængelige afgørelser og målrettede tilsyn, ligesom Datatilsynet sætter aftryk på national lovgivning og europæisk samarbejde.

Der vil således blive iværksat yderligere initiativer som opfølgning på Datatilsynets nye strategiske grundlag i den kommende periode.

Opgaven med at vejlede konkret konflikter efter tilsynets opfattelse ikke med tilsyns- og kontrolopgaven. Ved siden af den vigtige interessentinddragelse er det typisk gennem Datatilsynets tilsyns- og kontrolaktiviteter, at tilsynet bliver opmærksom på, hvor der kan være behov for yderligere vejledning. Endvidere er Datatilsynets afgørelser i disse sager også en vigtig vejlednings- og informationskilde for borgere, offentlige myndigheder, private virksomheder mv.

Datatilsynet arbejder derfor i disse år løbende på at få offentliggjort så mange afgørelser som muligt på tilsynets hjemmeside. Afgørelserne bliver i øvrigt offentliggjort med et lille resume, hvor tilsynet dels ”oversætter” afgørelsen for offentligheden og dels angiver, hvad den dataansvarlige burde have gjort eller har gjort godt. Datatilsynet er således også opmærksom på at få fremhævet de dataansvarlige, som gør det godt og har udviklet nogle gode løsninger mv. Som eksempel herpå kan nævnes Datatilsynets afsluttende brev i forbindelse med et tilsyn med Carlsbergs HR-område.

4. Hver dag håndterer Datatilsynet rigtig mange telefoniske og skriftlige forespørgsler. Det har i den forbindelse været vigtigt for Datatilsynet at imødekomme det øgede behov for telefonisk rådgivning, som tilsynet i særlig grad oplevede i perioden op til og efter den 25. maj 2018, hvorfor Datatilsynet har udvidet telefonitiden, ligesom der er flere medarbejdere til at tage telefonerne. Datatilsynet arbejder endvidere løbende på at forbedre den telefoniske vejledning.

5. Datatilsynet udarbejder løbende vejledninger om konkrete emner, fx om de registreredes rettigheder, databeskyttelse i forbindelse med ansættelsesforhold og håndtering af brud på persondatasikkerheden. Relevante interessenter inddrages løbende i udarbejdelsen af disse vejledninger.

Herudover bidrager Datatilsynet – i regi af Det Europæiske Databeskyttelsesråd – til udarbejdelsen af fælleseuropæiske vejledninger mv. om reglerne. Alle nationale og fælleseuropæiske vejledninger kan sammen med en række praktisk anvendelige skabeloner til opfyldelse af oplysningspligten, en databehandleraftale og en aftale om delt dataansvar findes på Datatilsynets hjemmeside.

6. På Datatilsynets hjemmeside lanceres endvidere løbende vejledende tekster mv., ofte med afsæt i aktuelle dagsordener. I foråret 2020 offentliggjorde Datatilsynet fx en række hjemmeside-tekster om behandling af personoplysninger i forbindelse med håndtering af Covid-19, ligesom tilsynet tog initiativ til at udarbejde en skabelon og 6 gode råd til manuel registrering af restaurantgæster med henblik på smitteopsporing, da restauranterne efter sommerferien sidste år blev opfordret af sundhedsmyndighederne til at foretage en sådan registrering.

I december 2020 lancerede Datatilsynet endvidere en underside til tilsynets hjemmeside rettet mod børn og unge. Materialet på siden handler især om brug af sociale medier og deling af billeder på nettet. Formålet med siden er dels at oplyse om rettingerne på området og dels at invitere børnene og de unge til at tage kritisk stilling, når andre behandler oplysninger om dem.

Datatilsynet har endvidere en LinkedIn-profil, hvor antallet af følgere de sidste tre år er steget fra ca. 300 til knap 20.000. På profilen deler Datatilsynet forskellige nyheder, ligesom tilsynet i "mandagsmyten" hver uge afliver en udbredt myte om GDPR.

7. Herudover holder Datatilsynet løbende mange møder med bl.a. interesse- og brancheorganisationer, men også enkeltstående dataansvarlige og databehandlere, hvis der måtte være behov herfor. Datatilsynet holder fx hvert kvartal møder med Kommunernes Landsforening, ligesom tilsynet med jævne mellemrum holder møder med fx Dansk Industri og Dansk Erhverv.

Datatilsynet har endvidere for nylig nedsat to kontaktudvalg – et for erhvervslivet og et for regionerne og kommunerne. Datatilsynet inviterer disse to udvalg til et møde to gange årligt, med det formål at skabe en platform for vidensdeling og drøftelse af databeskyttelsesretlige problemstillinger.

Datatilsynet prioriterer endvidere altid at komme ud og deltage med indlæg mv. på konferencer, seminarer o. lign. for at forklare om de databeskyttelsesretlige regler og tilsynets praksis, men også for, at tilsynet kan opnå større viden om, hvilke udfordringer de registrerede, andre offentlige myndigheder og den private sektor oplever inden for databeskyttelsesområdet.

8. Endvidere har Datatilsynet forpligtet sig til at gennemføre hele rækken af GDPR-anbefalinger, som Erhvervslivets EU- og Regelforum har udfærdiget i 2020. anbefalingerne omfatter bl.a. udarbejdelse af en vejledning om cloudtjenester, yderligere vejledning om overførsel af personoplysninger til tredjelande, udarbejdelse af tjeklister og vejledninger til kontrol af databehandlere og udarbejdelse af SMV-koncepter for efterlevelse af de databeskyttelsesretlige regler.

Herudover lancerede Datatilsynet og Erhvervsstyrelsen sammen i begyndelsen af 2018 på Virk Startvækst en ny udgave af PrivacyKompasset, så virksomhederne kan få hjælp til at efterleve de nye databeskyttelsesregler. På PrivacyKompasset kan virksomheder således bl.a. tage en online test, der kan hjælpe dem i gang med at implementere databeskyttelsesreglerne i deres organisation og få svar på helt basale spørgsmål i forhold til ansvarlig datahåndtering. PrivacyKompasset er derfor en hjælp til bedre brug af data inden for lovgivningens rammer og åbner samtidigt for, at virksomhederne på længere sigt kan bruge ”privacy” som et konkurrenceparameter.

Særligt for brugere af CAMPUS – den offentlige sektors e-læringsplatform – har Datatilsynet endvidere i 2018 sammen med Moderniseringsstyrelsen udviklet et e-læringskursus i databeskyttelsesforordningen.

9. Datatilsynet har endvidere udarbejdet en podcast om databeskyttelsesforordningen, som indtil videre består af 20 episoder, hvor forskellige medarbejdere fra tilsynet indtager rollen som vært og fortæller om et emne, der er særligt relevant for små og mellemstore virksomheder. Podcasten er imidlertid også blevet taget rigtig godt imod af andre typer af dataansvarlige, bl.a. kommunerne, og særlig interesserede borgere. Mere end 80.000 gange er en af vores 20 podcast-episoder således blevet afspillet. Podcasten er tilgængelig bl.a. gennem Datatilsynets hjemmeside. Datatilsynet udarbejdede endvidere i 2018 i samarbejde med nonprofitorganisationen e-mærket en podcast med 6 afsnit om reglerne om databeskyttelse, der særligt henvender sig mod små og mellemstore virksomheder.

Datatilsynet har endvidere offentliggjort 10 små animerede videoer om databeskyttelsesreglerne, der er målrettet danskerne generelt.

10. Er Datatilsynet så i mål? Langt fra. Men Datatilsynet arbejder målrettet videre på at gøre det bedre med de ressourcer, herunder de pr. 31. december 2020 59 medarbejdere, tilsynet har til rådighed.

Det fremgår bl.a. af Datatilsynets udtalelse, at tilsynet i de senere år har brugt og bruger betydelige ressourcer på at rådgive og vejlede om databeskyttelsesreglerne. Datatilsynets vejledning henvender sig til både borgere, offentlige myndigheder, private virksomheder mv. og favner særdeles bredt, både i omfang og format.

Samtidig fremgår det, at Datatilsynet har et særligt fokus på konkret vejledning. I oktober 2020 har Datatilsynet således taget en række organisatoriske tiltag for at styrke tilsynets vejledningsindsats yderligere, navnlig med fokus på at give mere konkret vejledning til virksomheder, myndigheder og borgere. Det fremgår desuden, at Datatilsynet er meget bevidste om behovet for konkret vejledning om, hvordan databeskyttelsesreglerne skal forstås og efterleves. Samtidig oplyser Datatilsynet, at der også fremadrettet vil blive iværksat yderligere initiativer som opfølgning på Datatilsynets nye strategiske grundlag.

På baggrund af Datatilsynets udtalelse kan der rejses spørgsmål om, hvorvidt en regulering, der formaliserer rammerne for tilsynets konkrete vejledning, herunder muligheden for at fremkomme med ikke bindende forhåndstilkendegivelser, vil have en egentlig merværdi i forhold til den omfattende vejledning, tilsynet allerede udøver. Det kan i den forbindelse fremhæves, at Datatilsynet som nævnt for nylig har iværksat en række initiativer, som skal hjælpe til, at tilsynet vejleder mere konkret, herunder en organisationsændring, og at den fulde effekt af disse initiativer endnu ikke kan antages at være realiseret fuldt ud. Det bemærkes desuden, at spørgsmålet om, i hvilket omfang Datatilsynet kan udøve vejledning, beror på de ressourcer, som tilsynet har til rådighed. Datatilsynet må således nødvendigvis tilpasse vejledningsindsatsen i lyset af den aktuelle bevilling.

Samlet set er det Justitsministeriets opfattelse, at det – som nævnt ovenfor – kan give anledning til tvivl, om der inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen kan indføres national regulering, som formaliserer rammerne for Datatilsynets konkrete vejledning, herunder muligheden for at fremkomme med ikke bindende forhåndstilkendegivelser. På baggrund af Datatilsynets udtalelse om tilsynets nuværende vejledningsindsats er det dog under alle omstændigheder Justitsministeriets opfattelse, at den regulering, som i givet fald vil kunne gennemføres inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen, må forventes at have en meget begrænset merværdi i forhold til den konkrete vejledning, som Datatilsynet i medfør af forordningens artikel 57 allerede udøver.

4.2. Påbudsordning

En påbudsordning vil som nævnt indledningsvist indebære, at Datatilsynet vil skulle meddele påbud, før der kan indstilles til bøde for overtrædelse af databeskyttelsesreglerne, eller før der udstedes et administrativt bødeforelæg. En sådan ordning vil således gøre det muligt for den dataansvarlige at rette ind før en eventuel bødesanktion. Hyppigheden af anvendelsen af en påbudsordning vil konkret afhænge af, hvor ofte Datatilsynet gør brug af muligheden for at indstille, at den dataansvarlige idømmes en bøde.

Justitsministeriet har til brug for belysning af Datatilsynets nuværende praksis om anvendelsen af bødesanktioner indhentet en udtalelse fra tilsynet, der har oplyst følgende:

”Datatilsynet har i perioden efter 25. maj 2018, hvor databeskyttelsesreglerne har fundet anvendelse, og indtil nu anmeldt 13 sager, om overtrædelser af reglerne til politiet med anmodning om tiltalerejsning. Tilsynet har endvidere anmeldt 7 sager med henblik på videre efterforskning. Sagerne, hvor der er anmeldt til politiet med anmodning om tiltalerejsning, fordeler sig som vist i tabellen herunder:

	Antal	Mindste bødeindstilling	Højeste bødeindstilling
Fysiske personer (herunder enkeltmandsvirksomheder)	4	25.000	50.000
Offentlige myndigheder	4	50.000	100.000
Virksomheder	5	50.000	1,5 mio.

Antallet af sager, som Datatilsynet har anmeldt, skal ses i lyset af hvor mange klagesager, tilsynssager og anmeldelser af brud på persondatasikkerheden, som Datatilsynet bl.a. behandler. I nedenstående tabel angives, hvor mange klagesager, tilsynssager og anmeldelser af brud på persondatasikkerhed, der er oprettet i Datatilsynet i 2019 og 2020:

	2019	2020
Klagesager	2.259	2.506
Tilsynssager	256	403

Anmeldelser af brud på persondatasikkerheden	7.242	8.773
--	-------	-------

Datatilsynet har ifølge databeskyttelsesforordningen en række korrigerende beføjelser, herunder advarsel, kritik og påbud, og har dermed reaktionsmuligheder, når tilsynet konstaterer, at reglerne ikke overholdes, og som det fremgår af de ovenstående tabeller, er det langt fra alle sager, som Datatilsynet behandler, som resulterer i en politianmeldelse. Datatilsynet foretager altid en konkret vurdering baseret på den enkelte sags omstændigheder, når tilsynet beslutter, hvilken sanktion eller reaktion den enkelte sag skal ende med. Datatilsynet lægger i den forbindelse bl.a. vægt på karakteren, herunder omfanget, af overtrædelsen, om overtrædelsen må anses som udtryk for manglende vilje til at overholde reglerne, lemfældig omgang med personoplysninger eller der fx er tale om gentagelsestilfælde.”

Som det fremgår af Datatilsynets udtalelse, er det langt fra alle sager, som Datatilsynet behandler, der resulterer i en politianmeldelse med indstilling om bøde. Således afgør Datatilsynet i dag en meget stor andel af deres sager ved anvendelse af andre sanktioner end bøde.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt en påbudsordning er mulig inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen, følger det af forordningen, at Datatilsynet uafhængigt skal varetage de oplyste opgaver i artikel 57, ligesom tilsynet skal udøve sine beføjelser efter artikel 58 i fuld uafhængighed. Datatilsynet må således ikke være underlagt instruktionsbeføjelser fra f.eks. Justitsministeriet eller en anden administrativ myndighed. Datatilsynet skal desuden i forbindelse med udførelsen af deres opgaver og udøvelsen af deres beføjelser efter forordningens artikel 57 og 58 være frie for udefrakommende indflydelse, det være sig direkte eller indirekte.

Kravet om uafhængighed indebærer efter Justitsministeriets vurdering bl.a., at Datatilsynet hverken direkte eller indirekte kan pålægges at anvende bestemte sanktioner i de sager, som tilsynet behandler. Datatilsynet har således i den forstand et frit sanktionsvalg.

Det er således Justitsministeriets vurdering, at det vil være i strid med databeskyttelsesforordningen at indføre regler, som påvirker Datatilsynets mulighed for frit at udøve én eller flere beføjelser i forordningens artikel 58.

En national regel om, at der i alle tilfælde skal meddeles påbud, før der kan indstilles til bøde, vil således efter Justitsministeriets opfattelse indebære, at

Datatilsynets frie sanktionsvalg begrænses. Begrænsningen vil konkret bestå i, at Datatilsynet ikke frit og uafhængigt kan træffe afgørelse om at indstille til bødestraf uden et forudgående påbud, uanset at tilsynet på baggrund af en konkret vurdering finder, at der er behov for en bødestraf, jf. også forordningens artikel 83, stk. 2, der synes at forudsætte, at Datatilsynet vurderer nødvendigheden af at anvende bødesanktionen med udgangspunkt i de i bestemmelsens litra a-k nævnte momenter. En obligatorisk påbudsordning vil således efter Justitsministeriets opfattelse indebære, at Datatilsynet vil være afskåret fra umiddelbart at udøve den beføjelse, som tilsynet forudsættes at have i medfør af databeskyttelsesforordningens artikel 58, stk. 2, litra i. Der kan desuden argumenteres for, at en sådan ordning umiddelbart også synes at bryde med forudsætningen i forordningens præambelbetragtning 129 om, at tilsynene i EU skal have samme beføjelser.

Det ovenfor anførte gør sig dog ikke gældende for offentlige myndigheder. Efter Justitsministeriets vurdering vil det således være muligt inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen at indføre en ordning, hvorefter offentlige myndigheder kun kan ifalde bøder for brud på alle forordningens bestemmelser efter forudgående påbud fra Datatilsynet.

Justitsministeriet har herved lagt vægt på, at det følger af databeskyttelsesforordningens artikel 83, stk. 7, at hver medlemsstat kan fastsætte regler om, hvorvidt og i hvilket omfang bøder må pålægges offentlige myndigheder mv. (det såkaldte nationale råderum). Det er Justitsministeriets vurdering, at en påbudsordning bestemmer ”i hvilket omfang”, der kan indstilles til bøde, og at en sådan påbudsordning derfor vil være mulig inden for det nationale råderum for så vidt angår offentlige myndigheder.

5. Privates muligheder for at videregive personoplysninger til politiet i forbindelse med politiets efterforskning af lovovertrædelser

Den igangsatte erfaringsindsamling har bl.a. vist, at der i praksis kan være tvivl om, hvorvidt det er lovligt at videregive personoplysninger til politiet i forbindelse med politiets konkrete efterforskning af lovovertrædelser. Rigspolitiet har således gennemført en høring af samtlige politikredse (med undtagelse af Grønlands og Færøernes Politi) med henblik på at belyse emnet.

Rigspolitiets høring har vist, at der i praksis kan opstå tvivl om rammerne for lovligt at videregive personoplysninger til politiet. Det er Rigspolitiets vurdering, at langt de fleste udfordringer på området kan håndteres igennem

konkret dialog og vejledning fra sag til sag. Samtidig findes området at udgøre en løbende – men dog begrænset – udfordring for politiets smidige opgavevaretagelse, der efter omstændighederne f.eks. kan forsinke indhentelsen af tv-overvågningsmateriale.

Det er afgørende for politiets effektive opgavevaretagelse, at politiet kan få udleveret relevante oplysninger – herunder personoplysninger – når de som led i deres myndighedsudøvelse retter henvendelse til både private aktører og offentlige myndigheder med henblik på at få udleveret sådanne oplysninger.

Som det ligeledes fremgår af forarbejderne til databeskyttelsesloven, jf. lovforslag nr. L 68, folketingsåret 2017-18, kan og skal databeskyttelsesreglerne ikke anses at have til formål at begrænse adgangen til at indrette den del af strafferetsplejen, der vedrører anmeldelse af strafbare forhold til de kompetente myndigheder. Denne forudsætning gør sig også gældende i andre tilfælde end anmeldelse af strafbare forhold, f.eks. når der videregives personoplysninger på anmodning fra politiet.

Databeskyttelsesreglerne indeholder således ganske vide rammer for at videregive personoplysninger til politiet. Uanset dette har erfaringsindsamlingen vist, at der kan opstå tvivl i praksis.

For at imødegå denne tvivl har Datatilsynet under inddragelse af Justitsministeriet og Rigspolitiet udarbejdet en ny vejledning om videregivelse af personoplysninger til politiet (fra januar 2021). Vejledningen – der vedlægges som bilag – tager bl.a. udgangspunkt i en række konkrete eksempler, som Rigspolitiet i praksis har oplevet kan give anledning til tvivl.