

TOLLDIREKTORATET
Postboks 2103 Vika
0125 OSLO

Deres referanse
18/27245-4

Vår referanse
20/02006-1 (18/01144) /KBK

Dato
01.09.2020

Delvis omgjøring av vedtak om overtredelsesgebyr - Tolldirektoratet

1 Innledning

Det vises til mottatt melding om brudd på personopplysnings sikkerheten (avviksmeldingen) fra Tolldirektoratet den 29. juni 2018, Datatilsynets varsel om overtredelsesgebyr 11. mars 2019, Tolldirektoratets merknader av 16. april 2019 til Datatilsynets varsel, Datatilsynets vedtak om overtredelsesgebyr av 2. juli 2019 og Tolldirektoratets klage av 31. august 2019.

I vedtak om overtredelsesgebyr av 2. juli 2019 la Datatilsynet følgende lovovertrødelse til grunn:

«Meldingen om brudd på personopplysnings sikkerheten har avdekket forhold som utgjør mulige brudd på personopplysningsloven 2000 §§ 11 og 8, personopplysningsforskriften 2000 §§ 2-11 og 2-14.

- *Tolloven § 13-12 hjemler bare lagring av personopplysninger fra etatens egne ANPR-kamera for grensekryssende trafikk. 1. januar 2017 skjedde det et brudd på personopplysnings sikkerheten som hadde som følge at Tolldirektoratet også fikk tilgang til, og lagret personopplysninger fra Statens vegvesen sine ANPR-kamera, som ikke er plassert for overvåking av grensekryssende trafikk. For disse ANPR-kameraene manglet Tolldirektoratet behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven 2000 § 8. Uten slikt behandlingsgrunnlag vil behandlingen være ulovlig.*
- *Lagring av opplysninger fra ANPR-kameraene til Statens vegvesen er et brudd på personopplysningsloven 2000 § 11 første ledd bokstav c, hvor det heter: «Den behandlingsansvarlige skal sørge for at personopplysningene som behandles - - c) ikke brukes senere til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, uten at den registrerte samtykker».*
- *Manglende tekniske og organisatoriske tiltak som sørger for tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet utgjør et mulig brudd på personopplysningsforskriften §§ 2-11 og 2-14. ANPR-databasen som brukes av både*

Tolldirektoratet og Statens vegvesen har ikke hatt tilfredsstillende tilgangsstyring. Dette har medført at personer over lengre tid har hatt uautorisert tilgang til personopplysninger hvor konfidensialitet er nødvendig.»

Hjemmelen for å fatte vedtakene er personopplysningsloven 2018 § 26, jf. § 33, jf. personopplysningsloven 2000 § 46.

På bakgrunn av Tolldirektoratets klage finner Datatilsynet grunn til delvis å omgjøre vårt vedtak om overtredelsesgebyr, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd, ved at det ikke legges vekt på innmeldt avvik om manglende tilgangsstyring slik dette fremkommer i pkt. nr. 5, kulepunkt tre i Datatilsynets brev av 2. juli 2019. Alle forhold knyttet til dette tas således ut av dokumentet.

Datatilsynets vurdering er at dette er et brudd på personopplysningssikkerheten, men som det i denne sammenheng ikke er nødvendig å reagere på. Det var flere brukere i Tolletaten som hadde tilgang til lagrede opplysninger enn forutsatt i forarbeidene til tolloven § 13-12. Alle disse hadde imidlertid tjenstlig behov for opplysningene, og det er ikke konstatert misbruk av opplysningene. Datatilsynet ser at dette er blitt håndtert tilfredsstillende av etaten og velger derfor ikke å forfølge denne del av saken videre. Datatilsynet har som et resultat av dette justert ned overtredelsesgebyret til kr. 400.000.

Det innmeldte bruddet på personopplysningssikkerheten (avviket) var knyttet til skiltgjenkjenningssystemet ANPR, og bestod av flere forhold, hvorav pkt. 1 omfattes av dette vedtak.

- 1) Det er behandlet personopplysninger fra fastmonterte og mobile kameraer fra trafikk som ikke kan karakteriseres som grensekryssende, og derfor ikke kan behandles etter tolloven § 13-12.

ANPR er en engelsk forkortelse for Automatic Numberplate Recognition. I lov av 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven) er dette omtalt som «skiltgjenkjenningssystem», se lovens § 13-12. ANPR er et hjelpemiddel som er tatt i bruk av veimyndighetene, Tollvesenet og politiet, med flere. Tolldirektoratet og Statens vegvesen har lagret opplysninger fra ANPR-kameraene i en felles database. Tolldirektoratet har lovhjemmel til å behandle opplysninger fra grensekryssende trafikk, knyttet til tollformål, og er behandlingsansvarlig for disse. Disse er samlet i en separat database. Statens vegvesen kan behandle opplysninger for trafikal kontroll, og er behandlingsansvarlig for disse.

Tolldirektoratet har overvåket 70,4 millioner passeringer, hvor antall berørte personer anslås til 7-8 millioner.

Avvik nr. 1 er bekreftet lukket i redegjørelse av 19. oktober 2018.

Datatilsynet har gjennomgått merknadene til Tolldirektoratet og gjort nødvendige endringer i vedtaket og dets begrunnelse. I tilbakemeldingen opplyser Tolldirektoratet at direktoratet fortsatt har delegert kompetanse til kontroll av årsavgift, bruk av merket mineralolje,

statusendring for varebil, og midlertidig bruk av utenlandsk registrert kjøretøy, og at Tolletatens myndighet etter veitrafikkloven har bestått uendret. Datatilsynet har merket seg dette.

Likeens har Datatilsynet merket seg en viss uenighet internt i Tolldirektoratet om hvorvidt etaten hadde tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for bruk av alle personopplysningene i ANPR-databasen. Slik Datatilsynet ser det er det urovekkende at Tolldirektoratet ikke stoppet prosjektet, og avklarte beslutningsgrunnlaget, før de gikk videre.

Datatilsynet har merket seg at Tolldirektoratet var av den oppfatning at det forelå tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å lagre opplysninger både fra kameraer på grensen (og at dette innbefattet Statens vegvesen sine kameraer på Svinesund) og fra Statens vegvesen sine kameraer som var plassert innenlands.

Endelig korrigerer Tolldirektoratet antall passeringer fra 80 millioner passeringer til 70,4 millioner. Datatilsynet har også merket seg de andre innspillene som er kommet fra Tolldirektoratet, men kan ikke se at de får betydning for hvorvidt overtredelsesgebyr skal gis, eller størrelsen på dette.

2 Lovovertredelsen

Meldingen om brudd på personopplysningssikkerheten har avdekket forhold som utgjør mulig brudd på personopplysningsloven 2000 § 8.

I tolloven § 13-12 heter det:

«(1) Ved planlegging, målretting og gjennomføring av kontroller kan tollmyndighetene innhente, lagre, sammenstille og bruke nødvendige personopplysninger, herunder helseopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 1, og opplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 10. For samme formål kan grensekryssende trafikk på landeveien og fergeterminaler med utenlandsk trafikk overvåkes av tollmyndighetene ved bruk av skiltgjenkjenningssystem.»

Det heter videre i § 13-12 nr. 3 siste setning: *«Opplysninger innhentet ved skiltgjenkjenningssystem, kan lagres inntil seks måneder etter at opplysningene er innhentet.»*

- Tolloven § 13-12 hjemler lagring av personopplysninger fra ANPR-kamera for grensekryssende trafikk. 1. januar 2017 skjedde det et brudd på personopplysningssikkerheten ved at Tolldirektoratet lagret personopplysninger fra Statens vegvesen sine ANPR-kamera. For disse ANPR-kameraene manglet Tolldirektoratet behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven 2000 § 8. Uten slikt behandlingsgrunnlag vil behandlingen være ulovlig.

3 Varsel om vedtak om overtredelsesgebyr

Det er handlingstidspunktet som skal legges til grunn når det treffes vedtak om overtredelsesgebyr på grunn av lovstridig behandling av personopplysninger, jf. lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger § 33 (personopplysningsloven 2018). I

denne saken ligger handlingstidspunktet før lovens ikrafttredelse 20. juli 2018. Det følger da av personopplysningsloven § 33 at denne saken skal vurderes etter lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven 2000).

Med hjemmel i personopplysningsloven § 26 andre ledd, jf. personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav i), jf. artikkel 83, fatter Datatilsynet følgende vedtak om overtredelsesgebyr:

1. *Tolldirektoratet pålegges i medhold av personvernforordningen artikkel 58 jf. personopplysningsloven 2000 § 46, første ledd, jf. § 11 første ledd, jf. § 8, å betale et overtredelsesgebyr til statskassen på kroner **400.000 – fire hundre tusen** – for å ha behandlet personopplysninger uten behandlingsgrunnlag, jf. personopplysningsloven § 8.*

Det følger av personopplysningsloven 2018 § 33 første ledd andre punktum at lovgivningen på tidspunktet for avgjørelsen skal legges til grunn når dette fører til et gunstigere resultat for den ansvarlige. En vurdering av de inntrufne forholdene etter personopplysningsloven 2018 ville trolig ha resultert i et overtredelsesgebyr høyere enn 400.000 NOK. Vi viser til personvernforordningen art. 83 nr. 5, som fastsetter at det kan ilegges overtredelsesgebyr på inntil 20 millioner euro, dersom lovovertridelsen innebærer krenkelse av de grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger i art. 5, 6, 7 og 9, jf. også personopplysningsloven 2018 § 26 andre ledd. Vilkåret i personopplysningsloven 2018 § 33 første ledd andre punktum er således ikke oppfylt.

4 De faktiske forholdene

Det er avviksmelding av 29 juni 2018 (18/01144-1) som danner grunnlaget for vår forståelse av sakens faktiske sider. Vi viser imidlertid også til avviksmelding fra Statens vegvesen av 28. juni 2018 (18/01133-1), da denne omfatter samme tematiske forhold.

Avviket oppstod som en konsekvens av at tolloven § 13-12 ble endret slik at «*opplysninger innhentet ved skiltgjenkjenningssystem, kan lagres inntil seks måneder etter at opplysningene er innhentet*». Tolldirektoratet vurderte denne utvidelse av lagringstiden slik at alle opplysninger fra ANPR-kameraene som lå i den felles databasen med Statens vegvesen var omfattet av bestemmelsen, dvs. også opplysninger fra ANPR-kamera hvor Statens vegvesen var behandlingsansvarlig.

Dessuten kan det vises til avviksmeldingen fra Statens vegvesen 25. januar 2017 (17/00100). Her opplyses det om at personopplysninger fra Statens vegvesen sine ANPR-kameraer ble lagret hos Tolldirektoratet i 6 måneder uten lovhjemmel. Intern i Tolldirektoratet var det en viss uenighet om hvorvidt Tolldirektoratet hadde behandlingsgrunnlag til å lagre opplysninger fra Statens vegvesen sine ANPR-kamera. Om dette vises det til Tolldirektoratets redegjørelse i pkt. 5.

5 Tolldirektoratets merknader på de faktiske forhold i saken

Under dette punktet siteres det fra Tolldirektoratets brev av 16. april 2019 for de punkter som er relatert til vurdering av hjemmelsgrunnlaget i tolloven § 13-12.

Under pkt. 2.2 i ovennevnte brev redegjør Tolldirektoratet for den situasjon at det var intern uenighet i vurderingen av om Tolldirektoratet hadde behandlingsgrunnlag for å innhente personopplysninger fra Statens vegvesen sine ANPR-kamera: Det heter her:

«Vi har valgt å gi en detaljert beskrivelse av den interne håndteringen i perioden 3. januar 2018 og frem til avviksmeldingen ble sendt 29. juni 2018. Dette fordi Datatilsynet i varselet om overtredelsesgebyr har valgt å omtale en intern e-post av 3. januar 2018 og delvis basert på denne konkluderer med at etaten ikke har tatt de nødvendige skrittene og derfor har handlet klanderverdig på en måte som betegnes som grovt uaktsomt på grensen mot forsettlig¹.

Tolldirektøren besluttet i september 2017 å etablere et personvernprosjekt som skulle kartlegge etatens behandling av personopplysninger, og gjøre opp status om etatens etterlevelse av personvernregelverket. Personvernprosjektet startet opp i november 2017 og hadde tett dialog med linjen om gjennomføring. Dette førte til at to medarbeidere 3. januar 2018 sendte en e-post (ikke et notat) til ledelsen med overskrift «Vedr. ANPR» som stilte spørsmål ved behandlingsgrunnlaget. Vi vil gjerne poengtere at det var et ledelsesinitiativ som førte til at spørsmålet ble reist.

E-posten ble sent til seksjonsleder, som samme dag oversendte den til avdelingsdirektør, med forslag om å ta et møte mellom prosjektet og juristene som sendte e-posten. E-posten av 3. januar 2018 lyder:

«Vi har i forbindelse med dette arbeidet [referanse til personvernprosjektet] blitt gjort kjent med at Tolletaten innhenter og lagrer opplysninger fra alle Statens vegvesen sine kameraer i 6 mnd. Deler av denne behandlingen er trolig uhjemlet. Vi anbefaler derfor at slik behandling stanses og at det vurderes om Datatilsynet skal varsles. Vi anbefaler også at man tar hensyn til det rettslige grunnlaget for behandling av opplysninger i den videre utviklingen av ANPR».

Avdelingsdirektør vurderte at det var nødvendig med en nærmere redegjørelse av hjemmelsgrunnlaget før det var grunnlag for å konkludere om behandlingen var uhjemlet. Det presiseres at e-posten omtaler at det kun var deler av behandlingen som trolig var uhjemlet.

ANPR-prosjektet er finansiert med øremerkede midler, bevilget av Stortinget over statsbudsjettet². Nærmere oppdrag er gitt av Finansdepartementet gjennom Tildelingsbrevet for 2016. Alle virksomheter er etter Økonomiregelverket i staten³ § 4 pålagt å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Som redegjort for under punkt 3.1 er hjemmelssituasjonen og samarbeidet med Statens vegvesen komplekst. Det var ikke den gang, og er heller ikke nå, åpenbart at

¹ Datatilsynets varsel om overtredelsesgebyr punkt 6 b) siste avsnitt, siste to setninger

² Prop. 1 S (2015-2016)

³ Reglement for økonomistyring i staten i staten fastsatt 12. desember 2003, § 4 Grunnleggende styringsprinsipper, bokstav c)

hjemmelsgrunnlaget ikke var tilstrekkelig for den behandlingen som pågikk, og e-posten ga heller ikke noen begrunnelse for dette. Prosjektet selv mente at behandlingen var i tråd med hjemmelsgrunnlaget. Å agere umiddelbart på e-posten, uten nærmere vurderinger, må anses å være i strid med økonomiregelverkets krav til forsvarlig beslutningsgrunnlag.

På dette tidspunktet (januar 2018) hadde avdelingsdirektør delegert prosjekteieransvaret for ANPR-prosjektet til fagdirektør. I tidsrommet 3. januar 2018 til 11. januar 2018 diskuterte avdelingsdirektør, prosjekteier og seksjonsleder hvordan problemstillingen skulle håndteres videre. I og med at prosjektet syntes å ha avvikende vurderinger fra avdelingens jurister, og fordi det er prosjektet som besitter faktakunnskap om hvordan skiltgjenkjenningssystemet benyttes, ble det ansett som viktig å involvere prosjektet i arbeidet og etablere en forståelse for hvorfor det var viktig å ta tak i problemstillingen. Dertil kommer at det var en historikk med kommunikasjonsutfordringer mellom prosjektet og juridisk team som vi ønsket å bedre gjennom involvering og samarbeid.

Det ble gjennomført et møte mellom avdelingsdirektør og prosjektleder 11. januar 2018. Avdelingsdirektør ba prosjektet å utforme en bestilling av juridisk vurdering om «grunnlaget (behovet) for at vi har tilgang til SVVs kameraer og rettslig grunnlag for databehandlingen». I e-post fra avdelingsdirektør til prosjektleder 24. januar 2018 ble det sendt en purring på bestillingen, hvor det ble presisert at den måtte inneholde en vurdering av «1) om vi har hjemmel til å få tilgang til SVV sine kameraer, 2) om hjemmelen dekker lagring av opplysninger fra SVV sine kameraer i 6mnd., og 3) om vi har hjemmel til å gi ut opplysninger fra ANPR til SSB». Det ble presisert at dette hastet.

Avdelingsdirektør mottok 29. januar 2018 en e-post fra prosjektleder der det ble bekreftet at bestillingen ville bli effektivert. Vedlagt e-posten var det et notat på 12 sider med prosjektets egen vurdering av behandlingsgrunnlaget, og deres konklusjon om at det var dekkende for praksis. Avdelingsdirektøren svarte på denne e-posten 4. februar 2018 om at det var bedt om at bestillingen ble sendt til juridisk team og ikke til avdelingsdirektør. Den 8. februar 2018 ble det sendt en ny bestilling fra avdelingsdirektør til prosjektet om at det også måtte gjennomføres en DPIA (vurdering av personvernkonsekvenser). Den 15. februar 2018 ble det sendt et mandat for juridisk utredning på 5 sider fra prosjektleder til prosjekteier og avdelingsdirektør, der det bl.a. ble anbefalt å sette ned en bredt sammensatt arbeidsgruppe for å gjennomføre utredning. Prosjekteier og avdelingsdirektør svarte prosjektleder i e-poster 14. februar 2018 om at det ikke syntes å være nødvendig med en så «tung rigg på arbeidet» som nedsettelse av en egen arbeidsgruppe ville medføre, og at det derfor ikke var nødvendig med et eget mandat for arbeidet. Det ble presisert at fokus skulle være å besvare de tre spørsmålene, at prosjektet burde dele sin vurdering med juridisk team og at prosjektet måtte stille seg tilgjengelig for å bidra i arbeidet. Det ble også presisert at «hvis juristene i arbeidet kommer over andre aktuelle spørsmål vedr. personvern må vi også få disse opp til overflate – oppdraget må derfor ikke tolkes innskrenkende, men som et minimum».

På bakgrunn av de foreløpige funnene til personvernprosjektet hadde tolldirektøren i samme periode tatt initiativ til et møte med Datatilsynet. Tolldirektøren ønsket å orientere om de foreløpige funnene i kartleggingen som personvernprosjektet hadde igangsatt. Møtet ble gjennomført 9. februar 2018 og etaten orienterte om at det ville bli iverksatt et omfattende arbeid for å etablere tilstrekkelig styring og kontroll for etterlevelse av Personvernforordningen. Dette arbeidet pågår fortsatt for fullt.

Det ble gjennomført et møte mellom ANPR-prosjektet og juridisk team 15. februar 2018, som oppstart på det videre arbeidet. Fra 15. februar 2018 var det juridisk team som hadde ansvar for å videreføre arbeidet, og de leverte utredningen 23. mai 2018. Juridisk team har hatt en ganske selvstendig rolle i avdelingen, og i stor grad selv vurdert prioritet og fremdrift på sine oppgaver – basert på vurderinger av hvem oppdragsgiver er, oppdragenes vesentlighet, hvorvidt oppgavene haster, oppdragenes omfang etc. Juridisk team hadde på dette tidspunktet flere oppdrag fra Finansdepartementet med høy prioritet og var svært presset på ressursiden. To medarbeidere hadde sluttet i la. 2017, hvorav én ny rekruttert ansatt skulle læres opp i samme periode og den andre stillingen ble stående ubesatt frem til desember 2018. Ledelsen innser at arbeidet med den juridiske vurderingen i gjeldende sak burde vært gitt tydeligere prioritet slik at fremdriften ble hurtigere, og at arbeidet burde vært fulgt opp tettere. Gitt at det var juridisk team som meldte fra om problemstillingen i januar 2018 ble det antatt at juridisk team selv gjorde gode vurderinger av om dette var prekært å håndtere eller ikke. Gitt også at ANPR-prosjektet hadde gjort en 12 siders vurdering av at hjemmelsgrunnlaget sto seg var ledelsen av den oppfatning at det kunne være at juridisk team i sitt arbeid vurderte at saken våren 2018 sto annerledes enn e-posten av 3. januar 2018 antydte.

Den juridiske vurderingen som ble levert til avdelingsdirektør 23. mai 2018 var svært kort, og det gjensto å gjennomføre flere vurderinger relatert til kameraenes konkrete plassering og bruk. Fra konklusjonen hitsettes: «Vi anbefaler at det tas en konkret vurdering av hvilke kameraer som overvåker grensekryssende trafikk, og at innhenting og lagring fra øvrige kameraer stanses umiddelbart og at allerede innhentede opplysninger slettes». Ledelsen hadde forventet at disse vurderingene allerede var gjort, gitt at prosjektet og juridisk team var bedt om å samarbeide, men det måtte altså gjøres ytterligere vurderinger.

Til orientering ble det 20. mars 2018 gjort organisatoriske endringer i ANPR-prosjektet; avdelingsdirektør trådte inn i prosjekteierrollen og prosjektet fikk ny prosjektleder.

28. mai 2018 fikk ANPR-prosjektet oppdrag om å foreta den konkrete vurderingen av hvilke kameraer som overvåker grensekryssende trafikk, og hvilke som ikke kan sies å gjøre det. Prosjektleder bekreftet tidlig 29. mai 2018 at oppdraget var mottatt. Samme dag orienterte avdelingsdirektør etatens personvernombud om saken, og om behovet for å gjennomføre en vurdering av kameraenes plassering og bruken av dem. I perioden 29. mai 2018 til avviksmelding ble sendt 29. juni 2018 ble det gjennomført

ytterligere vurderinger; herunder ble det vurdert hvilke tiltak som skulle iverksettes og hvordan disse kunne gjennomføres rent teknisk. I samme periode ble også toppledelsen og Statens vegvesen orientert, det ble gjennomført møter med både Finansdepartementet, Datatilsynet og personvernombudet, og utkast til avviksmelding ble formulert. Tilgangen til de av Statens vegvesen sine kameraer som ikke anses å fange grensekryssende aktivitet (alle kameraer som er plassert andre steder enn på Svinesund) ble deaktivert 22. juni 2018, altså før avviksmeldingen formelt ble sendt gjennom Altinn.

Tolletaten har lukket alle avvik som er omtalt i avviksmeldingen, selv om spørsmål knyttet til hjemmelsgrunnlaget fremdeles ikke er endelig avklart».

Om hjemmelsgrunnlaget i tolloven § 13-12 redegjorde Tolldirektoratet i samme brev for følgende:

«Som det fremgår innledningsvis er det et sentralt spørsmål om det foreligger hjemmelsgrunnlag for å behandle personopplysninger fra kameraer som ikke er plassert på grensen. Datatilsynet har lagt til grunn at behandlingsgrunnlaget reguleres av tolloven § 13-12 som begrenser bruken av skiltgjenkjenningssystemet til «grensekryssende trafikk på landeveien». Datatilsynet vurderer at kameraer plassert andre steder enn på grensen faller utenfor denne hjemmelen og at Tolletaten følgelig har behandlet personopplysninger i strid med behandlingsgrunnlaget.

Datatilsynet knytter omtalen av avviket til de kamera som er eid av Statens vegvesen⁴. Tolloven § 13-12 første ledd siste punktum sier ingenting uttrykkelig om hvor overvåkningen kan finne sted eller hvem som er eier av kamera, men hvilken trafikk som kan overvåkes (grensekryssende trafikk). Det avgjørende synes å være om det enkelte kamera er plassert på sted som gjør at det kan fange opp slik trafikk. Det presiseres i denne sammenheng at hjemmelsbestemmelsen for lagring av opplysninger fra skiltlesende kamera (tolloven § 13-12 tredje ledd) er generell, men dekker grensekryssende trafikk når den leses sammen med første ledd. Eierskap til kamera er følgelig ikke avgjørende. Tolletaten har fortsatt tilgang til opplysninger fra tre kameralokasjoner som eies av Statens vegvesen og som er plassert på Svinesund. Dette er helt i tråd med hjemmelsgrunnlaget. Opplysninger herfra kan også lagres iht. tolloven § 13-12 tredje ledd, med tilgang kun for Tolletatens definerte brukergrupper. Denne forståelsen ansees ikke omtvistet og legges til grunn i det videre.

Det avgjørende er om kamera fanger «grensekryssende trafikk» iht. tolloven § 13-12, eller om behandlingen dekkes av et annet behandlingsgrunnlag. Det anses ikke omtvistet at Tolletaten har hjemmel i tolloven § 13-12 for å innhente og lagre opplysninger fra kamera som er plassert på grensen.

⁴ Omtalt enten som «Statens vegvesen sine kameraer» eller «ANPR-kameraer hvor Statens vegvesen er behandlingsansvarlig».

Tematikken herfra blir følgelig om det foreligger behandlingsgrunnlag for kamera som er plassert andre steder i tollområdet enn på grensen. Hjemmelssituasjonen er her mer uklar.

Tolletaten har flere oppgaver (og hjemmelsgrunnlag) knyttet til kontroll av kjøretøy.

Tolletaten kan, som en del av vareførselskontrollen, kontrollere ethvert transportmiddel og enhver person som er på vei til eller fra grensen. Dette følger av tolloven § 1-5 (tollmyndighetenes kontroll med vareførselen) jf. §§ 13-1 og 13-3 første ledd bokstav a) «Tollmyndighetene kan stanse og undersøke ethvert annet [enn fartøy, luftfartøy] transportmiddel som er underveis til eller fra grensen for tollområdet». Denne kontrolladgangen gjelder generelt, uten at det må foreligge konkret mistanke. Tolletaten kan også gjennomføre kontroller ved losse og lasteplasser, tollager og flere andre områder og transportmidler i tollområdet når det er for å bringe på det rene om en vare er eller søkes unndratt tollmyndighetenes kontroll⁵.

Tolletaten har også andre kontrolloppgaver knyttet til kjøretøy, hjemlet i vegtrafikkloven⁶ § 36 tredje ledd, skatteforvaltningsloven⁷ § 10-8 og skattebetalingsloven⁸ § 14-11 tredje ledd. Disse gir myndighet til å «når som helst uten varsel kontrollere motorvogner for å påse at bestemmelser om årsavgift for motorvogn...blir overholdt», samt til å inndra kjennemerke og vognkort når bruk av kjøretøy blir forbudt pga. manglende periodisk kjøretøykontroll, manglende omregistrering, når kjøretøyet ikke er i forsvarlig stand eller last ikke er tilstrekkelig sikret, og til å gjennomføre avskilting når det foreligger bruksforbud knyttet til manglende betaling av forsikring og avgifter. I medhold av vegtrafikkloven § 10 er Tolletaten delegert myndighet til å kontrollere og nedlegge bruksforbud ved overtredelse av bestemmelser om krav til mønsterdybde i dekk og plikt til å medbringe kjettinger⁹.

Tolloven § 13-12 første ledd siste punktum sier som nevnt ingenting uttrykkelig om hvor overvåkingen kan finne sted, men hvilken trafikk som kan overvåkes («grensekryssende trafikk»). Det avgjørende synes å være om det enkelte kamera er plassert på sted som gjør at det kan fange opp slik trafikk. Også kameraer plassert innenlands fanger opp trafikk som kommer fra eller skal til grensen. Ordlyden i bestemmelsen, formålet og sammenhengen med Tolletatens øvrige kontrollhjemler, spesielt sammenhengen med tolloven § 13-3 første ledd bokstav b) som omtaler kontrolladgang overfor ethvert transportmiddel som er «underveis til eller fra grensen», er derfor ikke nødvendigvis til hinder for at Tolletaten kan behandle opplysninger fra kameraer plassert andre steder enn ved grenseovergangene (eller i nær tilknytning til disse).

⁵ Tolloven § 13-1 første ledd bokstavene a) til d), § 13-2 og § 13-3 første ledd bokstavene a) til d).

⁶ LOV-1965-06-18-4

⁷ LOV-2018-12-20-110

⁸ LOV-2018-12-20-106

⁹ FOR-2002-03-11-236

Dersom tolloven § 13-12 eventuelt ikke skulle gi hjemmel for behandling av personopplysninger fra ANPR-kameraer i andre områder enn på grensen, innebærer ikke det uten videre at Tolletaten ikke har behandlingsgrunnlag. Tolletaten har hjemmel til å utøve myndighet i hele tollområdet. Særlig aktuell i denne sammenheng er bestemmelsen i tolloven § 13-3 (1) bokstav a og b. Tollmyndighetene er gitt stor frihet til å treffe de tiltak som anses nødvendige for å gjennomføre denne kontrollen, jf. tolloven § 13-3 (2). Hvorvidt Tolletaten har hjemmel til slik overvåking beror derfor på en konkret vurdering av om tiltaket anses «nødvendig for gjennomføring av kontrollen med transportmidler», jf. tolloven § 13-3 (2), jf. § 13-3 (1) bokstav b. Det kan derfor argumenteres med at tollmyndighetene har hjemmel til å behandle personopplysninger fra kameraer på steder i tollområdet der transportmidler til eller fra grensen normalt passerer, selv om disse stedene ikke befinner seg ved selve grenseovergangene.

Tolletaten kan derfor ha behandlingsgrunnlag også for behandlingen av personopplysninger fra skiltlesende kameraer utenfor grenseovergangene.

Forarbeidene¹⁰ til lovendringen i 2017 indikerer imidlertid at systemet var tenkt utplassert i tilknytning til grenseovergangene. Også Stortingets bevilgning for 2016¹¹ til videre utrulling av systemet er knyttet til den fysiske grensen, samt ferjeterminaler med utenlands trafikk. Tilsvarende fremgår av Tildelingsbrevet til Tolletaten for 2016 som i punkt 4.2.2 omtaler at elektronisk tilstedeværelse skal etableres «ved alle landeveis grenseoverganger».

Selv om Tolletaten kan ha behandlingsgrunnlag også for bruk av skiltgjenkjenningssystem plassert innenlands er det som vist flere forhold som taler for at slik bruk er tiltenkt andre formål og begrensninger enn grensekontrolloppgavene. Tolletaten har imidlertid hjemmelsgrunnlag etter veitrafikkloven, skatteforvaltningsloven og skattebetalingsloven som danner grunnlag for kameraovervåkning iht. formålet med disse bestemmelsene. I så tilfelle har behandlingene hatt samme eller svært lignende formål som for Statens vegvesens bruk. Det er da argumenter for at det ikke foreligger formålskonflikt relatert til innhenting, men til bruken av opplysningene og lagring av dem.

Det er relevant å vurdere rammene for bruken av mobile kamera. Det har ikke vært omtvistet at Tolletaten kan benytte mobile kameraer både til kontrolloppgaver etter tolloven § 13-12 og etter vegtrafikkloven, skatteforvaltningsloven og skattebetalingsloven, men da i tråd med disse formålene og rammene som gjelder etter de alminnelige reglene i personvernregelverket¹².

¹⁰ Prop. 1 LS (2016-2017)

¹¹ Prop. 1 S (2015-2016)

¹² Personopplysningsloven og Personvernforordningen, avhengig av lovvalgtidspunktet

I høringsnotatet til lovendringen av tolloven § 13-12¹³ ble bruk av de mobile kameraene omtalt kort i tilknytning til utvidelse av lagringsadgangen;

«bestemmelsen vil også omfatte eventuell bruk av mobile kameraenheter for innsamling av tilsvarende opplysninger av den grensekryssende trafikken, men ikke dersom slike enheter brukes på andre områder og til andre formål enn grensekontroll. I slike tilfeller vil innsamling, behandling og lagring følge de alminnelige bestemmelsene i personopplysningsloven».

I Prop. 1 LS (2016-2017) kap. 13.5.3 presiseres at

«Tolletatens bruk av mobile skiltkjenkjenningssystemer omfattes i utgangspunktet ikke av forslaget, men formelt vil de omfattes dersom de benyttes på steder omfattet av forslaget. Normalt blir disse enhetene benyttet andre steder og til andre formål enn kontroll med vareførselen ut og inn av landet».

Det er en svakhet at forarbeidene til tolloven § 13-12 og bakgrunnsdokumentasjonen for oppgaveoverføringen fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten (som omtalt i faktabeskrivelsen under punkt 2.1) kun i svært begrenset grad omtaler bruk av skiltgjenkjenningssystemet for kontrolloppgavene knyttet til bilavgiftene og de kontrolloppgavene som Tolletaten utfører med hjemmel i Vegtrafikkloven. Tilgangen til Statens vegvesen sine innenlandske kameraer ble etablert på et tidspunkt da Tolletaten hadde ansvar for og gjennomførte avgiftskontroller i stor utstrekning, også innenlands. Etablering av et tydelig hjemmelsgrunnlag for å benytte skiltlesende kameraer til disse oppgavene ble i realiteten bare så vidt omtalt ved utarbeiding og høring av tolloven § 13-12. Det er grunn til å anta at årsaken til denne beskjedne omtalen var at høringen i tid falt sammen med oppgaveoverføringen til Skatteetaten og da det fremdeles var uklart hvilke av de to etatene som skulle gjennomføre de fysiske kontrollene i praksis.

Det må imidlertid fortsatt kunne hevdes at det foreligger behandlingsgrunnlag for å benytte skiltlesende kameraer innenlands til å gjennomføre kontroller etter vegtrafikkloven, skatteforvaltningsloven og skattebetalingsloven, forutsatt at de alminnelige krav til behandlingen oppfylles (herunder at opplysningene ikke lagres, tilgangsstyring begrenses og at det ikke skjer en sammenstilling av opplysningene som er i strid med formålet bak innhenting). Det er også holdepunkter for å hevde at innenlands plasserte kameraer kan fange grensekryssende trafikk, og at det derfor kan foreligge behandlingsgrunnlag også for å bruke opplysninger fra slike kameraer til kontroll av vareførselen. Dette henger som nevnt sammen med en vurdering av at Tolletaten har mulighet til å gjennomføre fysisk kontroll andre steder enn på grensen, slik det fremgår av tolloven §§ 13-3 første ledd bokstav b) jf. 13-1 første ledd bokstav a), b) og c).

Tolldirektoratet presiserer at det er usikkerheter rundt rekkevidden av hjemmelsgrunnlaget som tilsa at vi burde endre bruken av skiltgjenkjenningssystemet

¹³ Høringsnotat – utvidet lagringstid for opplysninger fra Tolletatens skiltgjenkjenningssystem (ANPR) Saksnr. 16/23 22.06.2016

til spørsmålet ble klarlagt. Denne beslutningen ble tatt nettopp fordi Tolletaten ønsker å ivareta personvernet og skape tydelig forutberegnelighet for den behandling av personopplysninger som etaten foretar. Etaten kunne falt ned på en annen konklusjon. I så tilfelle ville problemstillingen vært en annen. Vurderingen av at behandlingsgrunnlaget må forstås i den historiske konteksten og konklusjonen er etter vårt syn ikke helt opplagt.

Etaten har innhentet ekstern ekspertise for å bistå i denne vurderingen, og vil innsende ytterligere kommentarer når dette arbeidet er slutført. Hvis Datatilsynet velger å fatte vedtak før dette arbeidet er slutført ber vi om at usikkerheten fremkommer i vedtaket, ved at det presiseres at det ikke foreligger et tilstrekkelig klart behandlingsgrunnlag for den praksis som har vært etablert.

Datatilsynet hevder at alle passeringer blir registrert og lagret i ANPR-systemet, også de som ikke omfattes av kontrollen¹⁴. Vi må fremheve at dette er i tråd med hjemmelsgrunnlaget i tolloven § 13-12. Begrunnelsen for lagringsadgang var nettopp at Tolletaten skulle kunne gjøre analyser av den grensekryssende trafikken for å målrette kontrollene bedre. Det vises til Prop. 1 LS (2016-2017) hvor det fremgår tydelig hvorfor og hvordan Tolletaten skulle benytte de lagrede opplysningene; for å finne frekvens på inn- og utpasseringer, samsvar med andre kjøretøyer og lokalisering og tidspunkt for trafikk som avviker fra forventet normalflyt, vurdere hvordan trafikken påvirkes av kontrollaktivitet mv. Det ville derfor være formålsløst å lagre opplysninger kun om kontrollerte kjøretøy. Vi kan ikke se hvilken relevans det har for denne saken at Statens vegvesen bare kan lagre opplysninger om kontrollerte biler med mangler. Dette berører andre systemer og hjemmelsgrunnlag enn skiltgjenkjenningssystemet.»

6 Datatilsynets vurdering av lovovertrædelsen

6.1 Behandlingsansvar

Vi legger til grunn at Tolldirektoratet er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger som skjer ved hjelp av ANPR-kameraene i grensekontrollen. Vi har videre lagt til grunn at Statens vegvesen vil være behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger i ANPR-kameraer som brukes for øvrig kontroll av kjøretøy, bl.a. om det er gjennomført pliktig EU-kontroll, betalt veiavgift, etc.

6.2 «Grensekryssende trafikk»

I tolloven § 13-12 heter det at «*[f]or samme formål kan grensekryssende trafikk på landeveien og fergeterminaler med utenlandsk trafikk overvåkes av tollmyndighetene ved bruk av skiltgjenkjenningssystem. I prop.1 LS (2016-2017) er dette omtalt under pkt. 13.1 hvor «[d]epartementet foreslår å lovfeste adgangen til å lagre opplysninger fra Tolletatens skiltgjenkjenningssystem (ANPR), og at lagringstiden for opplysninger som innhentes utvides fra én time til seks måneder. Forslaget vil bidra til å styrke grensekontrollen».*

¹⁴ Datatilsynets varsel om overtrædelsesgebyr punkt 2 «Bruk av ANPR i Tolldirektoratet», første avsnitt på side 3, siste setning

Det heter videre i pkt. 13.5.1 at ordningen utvides til å omfatte overvåkning av alle grenseoverganger på landeveien og alle fergeterminaler.

Endelig heter det i ovennevnte proposisjon at *«[f]orslagene til endringer i og utvidelse av Tolletatens kontrollhjemler mv. og flere sanksjonsmuligheter som fremmes i denne proposisjonen, er en del av arbeidet med å styrke Tolletatens grensekontroll»*, se pkt. 13.2 siste avsnitt.

Datatilsynet forstår «grensekontroll» i proposisjonen som synonymt med begrepet *«grensekryssende trafikk»*. Dette fremgår etter vårt syn klart av ordlyden at *«grensekryssende trafikk»* ikke kan strekke seg utover de rene grenseoverganger. Blir skiltgjenkjenningssystemet brukt utover de rene grensekontrollene (på grensen), må dette følgelig være tydelig forankret i hjemmelsgrunnlaget.

En skjønnsmessig og utvidende tolkning av «grensekryssende trafikk» vil etter vår vurdering komme i konflikt med legalitetsprinsippet. Antallet berørte personer er stort, det vil si flere millioner. Legalitetsprinsippet skal sikre at viktige spørsmål av inngripende karakter, som innskrenker borgernes frihet og endrer rettigheter og plikter hos borgerne, skal behandles av Stortinget. Vern av borgerne står sentralt. En omfattende lovprosess vil føre til at spørsmålene får en grundig saksbehandling og de ulike problemstillingene som knytter seg til ulike regler vil bli utredet og diskutert. En slik prosess regnes som en viktig del av vår rettssikkerhet. Krav til hjemmel i formell lov vil også forebygge vilkårlighet og overgrep fra forvaltningen.

En overvåking av privatpersoner som Tolldirektoratet legger opp til er et for sterkt virkemiddel og kan ikke skje uten at dette er tydelig forankret i formell lov.

6.3 Omfatter tolloven § 13-12 også innhenting fra eksterne behandlingsansvarlige?

Med bakgrunn i avviksmeldingen fra Statens vegvesen av 25. januar 2017 og Tolldirektoratets avviksmelding av 29. juni 2018 har Tolldirektoratet hatt kunnskap om at etatens behandling av personopplysninger kunne være i strid med tolloven § 13-12. Dette innrømmer også Tolldirektoratet. Dette indikerer at Tolldirektoratet i perioden fra 1. januar 2017 og til avvik ble sendt Datatilsynet har behandlet personopplysninger uten behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven 2000 § 11 første ledd bokstav a, jf. § 8.

Både Tolldirektoratet og Statens vegvesen samler inn personopplysninger ved hjelp av ANPR-systemet. Innsamlingene skjer til ulike formål. Vi har lagt til grunn at Tolldirektoratet og Statens vegvesen er behandlingsansvarlige for ulike behandlinger av personopplysninger, som skjer ved hjelp av forskjellige kameraer. At Tolldirektoratet og Statens vegvesen har noen felles kontrolloppgaver etter veitrafikkloven, medfører ingen endring i dette. Etter tolloven § 13-12 nr. 1 heter det at *«ved planlegging, målretting og gjennomføring av kontroller kan tollmyndighetene innhente, lagre, sammenstille og bruke nødvendige personopplysninger, herunder helseopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr.1 og opplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 10. For samme formål kan grensekryssende trafikk på landeveien og fergeterminaler med utenlands trafikk overvåkes av tollmyndighetene ved bruk av skiltgjenkjenningssystem»*

Slik Datatilsynet ser det gir ikke § 13-12 noen lovhjemmel for Tollmyndighetene til å behandle personopplysninger som er innsamlet fra den del av databasen hvor Statens vegvesen er behandlingsansvarlig.

Etter dette har vi kommet til at Tolldirektoratet ikke hadde rettslig grunnlag til å behandle personopplysninger fra kameraene som ikke tilhørte Tolletaten.

Datatilsynet viser også til at det i prop. 1 LS pkt. 13.1 7. avsnitt heter at adgangen til å lagre opplysningene i seks måneder gjelder «fra Tolletatens skiltgjenkjenningssystem». Datatilsynet har også merket seg proposisjonens pkt. 13.5 som gjelder utvidet lagringstid for opplysninger fra «Tolletatens skiltgjenkjenningssystem». Dette må, slik Datatilsynet ser det, være å forstå som at lovgiver har tatt stilling til at bestemmelsen bare gjelder Tolletatens egne ANPR-kamera. Uttalelsene som nevnt i nevnte proposisjon taler klart for å avgrense den lovhjemlede behandling.

7 Generelt om overtredelsesgebyr

Datatilsynet mener det er nødvendig å reagere på lovovertrødelene som er beskrevet over. I medhold av personopplysningsloven 2018, jf. § 33, jf. personopplysningsloven 2000 § 46 kan Datatilsynet ilegge overtredelsesgebyr:

«Datatilsynet kan pålegge den som har overtrødt denne loven eller forskrifter i medhold av den, å betale et pengebeløp til statskassen (overtredelsesgebyr) på inntil 10 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlige eller uaktsomme overtrødelser. Et foretak kan ikke ilegges overtredelsesgebyr dersom overtrødelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll.

Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, skal det særlig legges vekt på

- a) hvor alvorlig overtrødelsen har krenket de interesser loven verner,*
- b) graden av skyld,*
- c) om overtrøderen ved retningslinjer, instruksjon, oppløring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtrødelsen,*
- d) om overtrødelsen er begått for å fremme overtrøderens interesser,*
- e) om overtrøderen har hatt eller kunne ha oppnådd fordel ved overtrødelsen,*
- f) om det foreligger gjentakelse,*
- g) om andre reaksjoner som følge av overtrødelsen blir ilagt overtrøderen eller noen andre som har handlet på vegne av denne, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt straff og*
- h) overtrøderens økonomiske evne.»*

Personopplysningsloven 2000 § 46 gir i utgangspunktet anvisning på at ileggelse av overtredelsesgebyr beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering, men legger føringer på skjønnsutøvelsen ved å trekke frem momenter som skal ha særlig vekt, idet det ses hen til at

ileggelse av overtredelsesgebyr i hvert enkelt tilfelle skal være virkningsfull, forholdsmessig og avskrekkende.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr er gitt som et virkemiddel for å sikre effektiv etterlevelse og håndhevelse av personopplysningsloven. Overtredelsesgebyr er å anse som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 6, jf. også Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2012 side 1556 med videre henvisninger.

Datatilsynet legger derfor til grunn at det kreves klar sannsynlighetsovervekt for lovovertrødelse for å kunne ilegge gebyr. Saksforholdet og spørsmålet om å ilegge overtredelsesgebyr er vurdert med utgangspunkt i dette beviskravet.

Datatilsynet finner det klart at Tolldirektoratet har manglet behandlingsgrunnlag for behandling av de personopplysningene som er samlet inn og lagret vedrørende ANPR-kameraene hvor Statens vegvesen er behandlingsansvarlig, jf. personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav a, jf. § 8.

Vi har særlig lagt vekt på følgende momenter i vår vurdering av om hvorvidt overtredelsesgebyr skal ilegges:

a) hvor alvorlig overtredelsen har krenket de interesser loven verner

Personopplysningsloven 2000 § 11 er hovedbestemmelsen i loven, og stiller grunnkrav til behandlingen av personopplysninger. Manglende behandlingsgrunnlag må regnes som et alvorlig brudd. Det vises i så måte også til det varsel som ble sendt av tolletatens egne jurister hvor det påpekes at etaten mangler behandlingsgrunnlag for sine behandlinger av personopplysninger på Statens vegvesen sine ANPR-kameraer.

Det innebærer at Tolldirektoratet har hatt kunnskap om at etaten kunne ha behandlet personopplysninger utover hva tolloven hjemlet. Datatilsynet er overrasket over at Tolletaten ikke har avklart lovgrunnlaget før man innhentet personopplysninger fra Statens vegvesen sine ANPR-kamera.

Slik Datatilsynet ser det gir ikke tolloven § 13-12 rettslig grunnlag, slik personopplysningsloven krever, for Tollmyndighetene til å behandle personopplysninger som er innsamlet fra den del av databasen som Statens vegvesen er behandlingsansvarlig for.

b) graden av skyld

Etter forvaltningsloven § 46 kan det ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Med det menes at Statens vegvesen har et objektivt skyldansvar. Med foretak menes bl.a. offentlig virksomhet.

Datatilsynet ser alvorlig på at en kontrollmyndighet som Tolletaten ikke på forhånd avklarer hjemmelsgrunnlaget, før personopplysninger innhentes fra Statens vegvesen. All den stund ovennevnte proposisjon i så klare ordelag tilkjenner at utvidet lagringstid bare omfatter Tolletatens eget skiltgjenkjenningssystem, må dette regnes som grovt uaktsomt.

Datatilsynet ser alvorlig på at Tolldirektoratet tidlig hadde kunnskap om dette uten at man fant en tilfredsstillende løsning på problemet. Da etaten ble klar over at det ble reist tvil om behandlingsgrunnlaget burde behandlingen vært stoppet inntil avklaring på dette forelå.

Datatilsynet konkluderer derfor med at det ikke var behandlingsgrunnlag etter § 8 til å behandle opplysninger fra Statens vegvesen sine ANPR-kamera. Jurister i Tolldirektoratet varslet også ledelsen i et notat av 3. januar 2018. Ved ikke å ta de nødvendige skrittene, og stoppet lagringen av personopplysninger fra Statens vegvesen sine ANPR-kamera, har etaten handlet klanderverdig.

c) om overtrederen ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen

Det er på det rene at Tolldirektoratet kunne ha hindret avviket ved å etablere rutiner som ville hindret at slettefristen på 6 måneder omfattet andre personopplysninger enn dem Tolldirektoratet var behandlingsansvarlig for.

d) om overtredelsen er begått for å fremme overtrederens interesser

Det kan konstateres at avviket har skjedd for å fremme Tolldirektoratets interesser. Se pkt. e).

e) om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd fordel ved overtredelsen

Det kan konstateres at Tolldirektoratet har nyttiggjort seg opplysninger som omfattes av avviket. Dette gjelder i særlig grad bruken av Statens vegvesen sine ANPR-kameraer. Opplysningene har blitt brukt i tollmyndighetens kontroll uten at etaten har hatt behandlingsgrunnlag for dette.

f) om det foreligger gjentakelse

Det kan ikke konstateres gjentakelse i saken.

g) om andre reaksjoner som følge av overtredelsen blir ilagt overtrederen eller noen andre som har handlet på vegne av denne, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt straff

Det er i saken ikke opplyst om slike forhold.

h) overtrederens økonomiske evne

Datatilsynet har ikke lagt nevneverdig vekt på Tolldirektoratets økonomiske evne.

I vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, legger Datatilsynet særlig vekt på at Tolldirektoratet har kjent til avvikene på et tidlig stadium, og derfor kunne ha innrettet seg slik at avviket kunne vært begrenset. Behandling av personopplysninger fra ANPR-kamera som Statens vegvesen var behandlingsansvarlig for skulle vært stoppet fra det øyeblikk det ble reist tvil om rekkevidden av Tolloven § 13-12. Datatilsynet har også vektlagt de allmennpreventive hensyn i saken.

Datatilsynet er etter dette kommet til at overtredelsesgebyr bør ilegges.

8 Gebyrets størrelse

Når det gjelder gebyrets størrelse, skal de samme momenter som ved vurdering av om gebyr skal ilegges, tillegges særlig vekt. De forhold Datatilsynet har pekt på ovenfor taler for et gebyr av en betydelig størrelse. Gebyret bør settes så høyt at det får virkning også utover den konkrete saken.

Det er lagt betydelig vekt på at Tolldirektoratet har overvåket 70,4 millioner passeringer, hvor antall berørte personer anslås til 7-8 millioner, uten at det var behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven 2000 § 8 for dette. Norske borgere har en forventning om at det ikke nyttes overvåkingsmetoder som ulovlig krenker retten til privatliv og innebærer rettsstridige inngrep i personvernet. Dernest har Tolldirektoratet gjort bruk av bilder fra ANPR-kameraene til Statens vegvesen uten behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven 2000 § 8. Tolldirektoratet har hatt kunnskap om avvikene uten å ha rettet opp i forholdene i tide. Det må i særlig grad forventes at en offentlig etat er kjent med og forholder seg til gjeldende personvernlovgivning, og evner raskt å rette opp i påpekte avvik. Da dette ikke har skjedd er det nødvendig med en streng reaksjon. Signalvirkningen av denne saken, de allmennpreventive hensyn, mener vi er tydelige. Vi ønsker å tydeliggjøre at slike hendelser ikke må skje og at alle offentlige instanser som behandler personopplysninger må være seg sitt ansvar bevisst.

I skjerpende retning vil vi påpeke at Tolldirektoratet mot bedre vitende har tilegnet seg og gjort bruk av opplysningene som omfattes av avviket.

I formildende retning skal det hensynstas at Tolletaten på eget initiativ har tatt tak i hjemmelsproblemet, og gjort en fornyet vurdering av dette.

Etter en totalvurdering av saken og da særlig sett hen til alvorligheten i overtredelsen har vi kommet til at et overtredelsesgebyr på 400.000 anses riktig.

9 Avsluttende merknader

Klageadgang

Dette vedtaket kan påklages i henhold til forvaltningslovens bestemmelser. Eventuell klage må fremsettes overfor Datatilsynet **innen 25. november 2020** etter at vedtaket ble mottatt. En eventuell klage oversendes Personvernemnda for klagebehandling. Datatilsynet gjør i den forbindelse oppmerksom på retten til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Oppfyllelsesfristen er fire uker fra vedtaket ble truffet, jf. forvaltningsloven § 44.

Dersom dere har spørsmål kan dere kontakte Knut Kaspersen på telefon 22 39 69 07.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Knut Brede Kaspersen
juridisk fagdirektør