

STATENS VEGVESEN  
Postboks 1010, Nordre Ål  
2605 LILLEHAMMER

Deres referanse

Vår referanse  
20/02199-1

Dato  
25.08.2020

## Vedtak om overtredelsesgebyr - Statens vegvesen

### 1 Innledning

Datatilsynet mottok melding om brudd på personopplysningsikkerheten (avviksmelding) fra Statens vegvesen (SVV) den 31. august 2018. Det har også kommet en melding om brudd på regelverket for behandling av personopplysninger hos Statens vegvesen fra Veidrift AS, representert med Advokatfirmaet Schjødt AS av 29. juni 2018 (sak 18/01127). Disse sakene hører sammen, og behandles under ett.

Vi viser også til tilbakemelding på varsel om overtredelsesgebyr fra Statens vegvesen av 11. mars 2020.

I tilbakemeldingen tilkjennegir Statens vegvesen at de i denne saken ikke har vært gode nok til å overholde kravet om formålsbegrensning, og varsler at de vil ta et endelig overtredelsesgebyr til etterretning. De ber likevel Datatilsynet vurdere størrelsen av overtredelsesgebyret i lys av de tiltak som er omtalt i tilbakemeldingen.

Et overtredelsesgebyr skal gjenspeile den aktuelle lovovertredsens alvorlighet. Det følger av norsk lov at Statens vegvesen skal iverksette nødvendige tiltak for hindre fremtidige lovovertredselser – SVV har en rettslig forpliktelse til å påse at regelverkets krav etterleves til enhver tid (jf. personvernforordningen art. 5 nr. 2). Tiltak som er iverksatt for å begrense de negative virkningene for de berørte av et allerede inntruffet brudd på personopplysningsikkerheten vil kunne vektlegges i formildende retning, se WP 253 side 12 og 13, men det er ikke grunnlag for å vurdere fremtidig regelverksetterlevelse som en formildende omstendighet.

Datatilsynet er derfor kommet til at de etterfølgende tiltak for å rette opp i hendelsene ikke har betydning for overtredelsesgebyrets størrelse.

### 2 Vedtak om overtredelsesgebyr

1. *Med hjemmel i personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav i, og etter en vurdering av kriteriene i personopplysningsloven 2000 § 46 første ledd, pålegges Statens vegvesen å betale et overtredelsesgebyr til statskassen på **400 000 – fire hundre tusen – kroner** for*

*å ha behandlet personopplysninger til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet, jf. personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav c, og for ikke å ha slettet opptak etter 7 dager, jf. personopplysningsforskriften 2000 § 8-4.*

### **3 Lovvalg**

Den 20. juli 2018 trådte ny personopplysningslov, som gjennomfører EUs personvernforordning i norsk rett, i kraft. Det aktuelle bruddet på reglene skjedde før ny lov trådte i kraft. Det følger av personopplysningsloven 2018 § 33 at reglene om behandling av personopplysninger som gjaldt på handlingstidspunktet, skal legges til grunn når det treffes vedtak om overtredelsesgebyr.

Lovgivningen på tidspunktet for avgjørelsen skal likevel anvendes når dette fører til et gunstigere resultat for den ansvarlige, jf. personopplysningsloven 2018 § 33 første ledd andre punktum.

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 lovovertrедelsen innebærer krenkelse av de grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger i art. 5, 6, 7 og 9, jf. også personopplysningsloven 2018 § 26 andre ledd.

I denne saken gjelder overtredelsen personopplysningsloven (2000) § 11 første ledd bokstav c) og personopplysningsforskriften (2000) § 8-4. § 11 første ledd bokstav c) er videreført i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c. Det er ikke noe som tilsier at anvendelsen av reglene i personvernforordningen ville ha medført et gunstigere resultat. Når det gjelder § 8-4 er denne ikke videreført i personvernforordningen. Det er således de generelle regler i personvernforordningen som må vurderes i forhold til om anvendelsen av den vil kunne medføre et gunstigere resultat. Etter § 8-4 er slettefristen på kameraopptak satt til 7 dager. Personvernforordningen har ingen slik bestemmelse, men Datatilsynets vurderer at det er gode grunner for å videreføre samme rettsanvendelse i vurderingen av artikkel 17, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav b) og c). Datatilsynet er derfor kommet til at anvendelsen av personvernforordningens regler ikke vil gi et gunstigere resultat for SVV. Vilkåret i personopplysningsloven 2018 § 33 første ledd andre punktum er således ikke oppfylt.

Det vises også til den vurdering Personvernemnda har gjort i sak PVN-2019-09 om publisering av bilde fra overvåkningskamera på Facebook.

Saken har derfor blitt behandlet etter personopplysningsloven 14. april 2000 nr. 31, med tilhørende forskrift av 15. desember 2000 nr. 1265.

### **4 De faktiske forholdene**

Det er melding om brudd på personopplysningssikkerheten («avviksmelding») av 31. august 2018 (18/02466-1) og Statens vegvesens redegjørelse av 27. august 2019 (18/02466-3) som danner grunnlaget for vår forståelse av sakens faktiske sider. Vi viser imidlertid også til varsel om brudd på regelverket fra Advokatfirmaet Schjødt AS av 29. juni 2018 (18/01127-1).

Statens vegvesen og Advokatfirmaet Schjødt er, slik det fremgår av dokumentene, enige om faktum i saken. Derfor henvises det til deres oppfatning av saken. Se Internrevisjonens (IR) rapport og Statens vegvesens svar på denne (18/02466-3).

Med virkning fra 1. september 2015 til 31. august 2020 inngikk Statens vegvesen Region øst, kontrakt med Veidrift AS (Veidrift) om drifts- og vedlikeholdsoppgaver av veier i Follo-regionen. I kontraktperioden ble det iverksatt undersøkelser knyttet til oppfyllelse av kontrakten. Kontrakten ble hevet i juli 2018.

29. juni 2018 sendte Veidrift et varsel til Statens vegvesen med påstand om at det forelå alvorlige svakheter ved Statens vegvesens innhenting og bruk av personopplysninger i den løpende oppfølgingen av kontrakten.

Vegdirektøren ga Internrevisjonen i oppgave å gjennomføre en faktaundersøkelse med sikte på å avklare:

- Om undersøkelsen av Follo-kontrakten er utført i strid med gjeldende personvernregler.
- Om utredningen bygger på en betryggende metodikk.

IR gjennomførte undersøkelsen med bistand fra personvernombudet og Advokatfirmaet PwC.

#### **4.1 Behandlingsansvar**

Om behandlingsansvaret heter det i rapporten fra Statens vegvesen (18/02466-3):

*«Statens vegvesen er behandlingsansvarlig ved behandling av personopplysninger fra trafikkovervåkingen som gjennomføres av VTS. Opptak av kjøretøy som utfører oppdrag på kontrakt for Statens vegvesen, må normalt ansees som personopplysninger fordi GPS-enhetene og mannskapslistene som rapporteres i Elrapp gjør det relativt enkelt å knytte kjøretøyet fra filmopptak til en enkeltperson.*

*Registrering av mannskapslistene og annen personlig informasjon i Elrapp kan brukes til kontroll av leverandørens etterlevelse av kontraktens krav til HMS og i lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte som utfører arbeid på kontrakten. Dette er hjemlet i byggherreforskriften og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Statens vegvesen er behandlingsansvarlig ovenfor den enkelte ansatte for behandling av slike opplysninger.*

*Statens vegvesen er også behandlingsansvarlig for innsamling av personopplysninger i Elrapp gjennom datafangsten fra GPS-enhetene samt for personopplysninger som innsamles som følge av manuell kontroll, slik som ved filmopptak eller fotografering av kontraktsavvik»*

#### **4.2 Bruk av opptak fra overvåkningskameraene fra Vegtrafikksentralen**

Tidlig vinteren 2017/2018 avdekket byggherren at det ble brøytet inn mot midtdeler. Dette er ikke i tråd med kontraktvilkårene. Byggherren ønsket derfor å dokumentere praksisen, da

brøyting mot midtdeler i tillegg til å være et kontraktsbrudd ble ansett for å være trafikkfarlig. Byggherren er her Statens vegvesen.

IR har lagt til grunn at de fastmonterte veikameraene det siktes til i varselet er de som administreres av Vegtrafikksentralene (VTS). Aktuell sentral i dette tilfelle er VTS øst, som ligger i Oslo og administrerer trafikkovervåkingen i hele Region øst. Kravet etter personopplysningsloven (2000) var at all behandling av personopplysninger skulle meldes til Datatilsynet. I og med at Statens vegvesen hadde et personvernombud var det tilstrekkelig at meldingen var blitt oversendt til Personvernombudet. Det foreligger en melding om behandling av personopplysninger underskrevet av Regionvegsjefen 31. oktober 2016. Av denne fremkommer at formålet med kameraovervåkingen er trafikkavvikling og trafikksikkerhet (18/02466-5).

Om VTS heter det i IR-rapporten at den:

*«skal være navet i trafikkberedskapen for riks- og fylkesveiene og andre vegeieres veinett. Vegtrafikksentralene utfører disse oppgavene gjennom kontinuerlig overvåking ved hjelp av kamera og andre installasjoner som gir støtte for trafikkstyring gjennom fjernstyring av tekniske anlegg og installasjoner, varsling og formidling av informasjon om status og hendelser på vegnettet, i veitrafikken og i vegens nærmeste omgivelser».*

Det er avdekket at det i omfattende grad har blitt innhentet og brukt informasjon fra fastmonterte veikamera for å overvåke kontraktsparter, ansatte, underleverandører og ansatte hos underleverandørene i oppfølgingen av kontrakten. I brev fra Advokatfirmaet Schjødt (18/01127-1) pkt. 2 heter det:

*«Det fremkommer for det første av SVVs eget brev at det ved en rekke anledninger er hentet ut film og bilder fra Veitrafikksentralens overvåkningskameraer, se blant annet vedlegg 24 og vedlegg 32 til brevet. Det foreligger med andre ord utstrakt bruk av informasjon fra veikameraer til andre formål enn det som vil følge av et eventuelt konsesjonsgrunnlag. Veidrift kan ikke se at SVV har lovhjemmel, avtalerettslig grunnlag eller annet rettsgrunnlag for å hente ut slike bilder, heller ikke i den grad formålet er å påvise eventuelle klanderverdige eller straffbare forhold hos en tidligere underleverandør. Det fremstår imidlertid som om SVV uansett ikke har begrenset innhenting og bruken av slike bilder til dette formål. Dersom det er slik at SVV bruker informasjonen fra veikameraene til formål som ikke dekkes av konsesjonsgrunnlaget, vil dette utgjøre alvorlige brudd på personopplysningsloven.»*

#### **4.3 Behandling av personopplysninger i ELRAPP knyttet til HMS**

Om dette heter det i henvendelsen fra Advokatfirmaet Schjødt (som representant for Veidrift AS) (18/01127):

*«For det tredje er det identifisert vesentlige avvik fra regelverket ved innsamling og bruk av GPS-data. Konkret er det tale om innsamling og bruk av GPS-data gjennom det*

*web-baserte systemet ELRAPP. Det er grunn til å reise spørsmål ved om bruken av ELRAPP er ulovlig etter gjeldende regelverk. Det er også spørsmål om systemet tilfredsstillende de krav som vil stilles når den nye personopplysningsloven trer i kraft senere i år.*

*De aktuelle forholdene er beskrevet i brev av 8. mai 2018 med vedlegg fra SVV til Veidrift, der SVV varsler heving av kontrakten etter NS 8406 punkt 29.1 andre avsnitt. Det er bestridt fra Veidrifts side at det foreligger grunnlag for heving av kontrakten.»*

Elrapp er et system for elektronisk rapportering og oppfølging av oppgaver relatert til drifts- og vedlikeholds kontrakter med funksjonsansvar for Statens vegvesen. Elrapp brukes til rapportering mellom entreprenør og byggherre. Systemet er også et verktøy for planlegging, innrapportering og oppfølging av byggherrekontroll.

I henvendelsen fra Advokatfirmaet Schjødt, se pkt. 4 (18/01127-1), påpekes det at det er:

*«grunn til å ta opp spørsmålet om innsamling og bruk av GPS-data gjennom det webbaserte systemet ELRAPP, jf. kontrakten art 8.4.2, der det kreves at entreprenøren har et datasystem for å følge opp vinterdriften i sann tid. Det fastsettes videre at SVV skal ha tilgang til dette systemet for tilsvarende oppfølging på eget Pc/IT-utstyr. Det kan tilføyes at ELRAPP synes å være brukt til å lagre andre sensitive personopplysninger, eksempelvis at førerretten har vært suspendert hos en av de ansatte til en tidligere underleverandør av Veidrift.*

*Det fremgår av vedlegg 12 at GPS-systemet blant annet er benyttet til etterfølgende hastighetsmålinger for å kontrollere om brøytemannskapene til enhver tid har holdt foreskrevet fart.»*

For å oppfylle byggherreforskriftens krav til HMS hadde Follo-kontrakten lagt opp til at Veidrift daglig skulle rapportere mannskapslistene over hvem som utførte arbeid via Elrapp. Statens vegvesen gjennomførte så kontroller av dette for å sikre at listene var oppdatert. Byggherrens ansvar for HMS er både sikret direkte i kontrakten og har grunnlag i byggherreforskriften. I kontrakten C2, avsnitt 27.2 heter det:

*«HMS-koordinatoren skal til enhver tid ha oversikt over alle som utfører arbeid på arbeidsstedet. For at byggherren skal kunne ivareta denne oppgaven på en tilfredsstillende måte, skal entreprenøren gjennom ELRAPP daglig føre oversiktsliste med navn og organisasjonsnummer på alle arbeidsgivere som utfører kontraktsarbeid. For hver av disse spesifiseres navn, fødselsdato og nasjonalitet på alle arbeidstakere som utfører kontraktsarbeid.»*

#### **4.4 Bruk av personopplysninger fra GPS-enheten/annen observasjon**

I klagen fra Advokatfirmaet Schjødt (18/01127-1) heter det:

*«Det fremkommer videre av brevet at SVV ved flere anledninger har benyttet skjult observasjon og filmopptak i den løpende oppfølgingen av kontrakten, og på dette vis*

*overvåket både egne ansatte, Veidrifts ansatte og underleverandører. Dette fremgår blant annet av vedlegg 4, der et spaningsteam fra SVV har fulgt etter brøytemannskaper for å dokumentere at det brøytes mot midtdeler på deler av E6. Vi oppfatter at SVV har gitt denne aktiviteten et eget kodenavn, noe som bidrar til å indikere at spaningen er systematisk og av et visst omfang.»*

I redegjørelsen fra IR pkt. 2.8 står det:

*«I og med Region øst mistenkte kontraktsbrudd økte de kontrollen av kontraktsoppfyllelsen. De var ofte ute på vegen for å følge med og dokumentere eventuelle avvik. Bilder og film ble benyttet som bevis. I likhet med innsamling av opplysninger gjennom datafangsten, er også stikkprøvekontroller hjemlet i kontrakten. Dersom regionen avdekker kontraktsbrudd under slike inspeksjoner må det derfor følge implisitt at slike brudd dokumenteres f.eks. ved filmopptak av brøyting mot midt-deler. Kontroll og dokumentasjon av kontraktsbrudd følger også av alminnelige kontraktsrettslige prinsipper».*

#### **4.5 Påvist bruk av sjåfør uten gyldig førerkort**

Om dette står det i IRs rapport (18/02466-3): *«Etter hvert som det ble avdekket avvik i kontraktsgjennomføringen ble det gjennomført en kontroll av arbeidernes kompetanse. Det ble derfor gjennomført kontroller av sjåførenes førerrettigheter.*

I varselet om heving, avsnitt 2.1.4 fremkommer følgende:

*«I forbindelse med kontroll på lønns- og arbeidsvilkår av UE AHG AS, ble det avdekket at en av de ansatte fikk sin førerrett suspendert for alltid 16.12.2015. Vedkommende er innrapportert for kjøring i Elrappen dato i desember 2017 og ved tre tilfeller i januar 2018. Dette fremgår ikke av timelister fremlagt for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Ved gjennomgang av mengdelister fremkommer det derimot at vedkommende har utført arbeid som sjåfør med brøytebil ved en rekke anledninger. Dersom en ikke avgrenser til å gjelde dager med værhendelser som har nødvendiggjort brøyting, men tar utgangspunkt i mengdelistene som også innebefatter andre type tiltak, er vedkommende registrert til sammen 21 dager utover de 4 dagene som er registrert i Elrapp i løpet av perioden fra november 2017 til januar 2018.»*

*I intervju av leder for Krimseksjonen fremkom at ansatte i Krimseksjonen har generell tilgang til førerkortregisteret. Enhver kan kontakte Førerkortregisteret for å få opplysninger om en person har gyldig førerrett for en gitt klasse.»*

#### **5 Personopplysningslovens krav**

Det følger av personopplysningsloven 2000 § 11 første ledd bokstav c at personopplysninger skal samles inn for uttrykkelig angitte og saklige formål, og ikke senere behandles for formål som er «uforenlig» med det opprinnelige formålet med innsamlingen, uten at den registrerte samtykker.

I forarbeidene til personopplysningsloven, Ot.prp. nr. 92 (1998-1999), skriver departementet på side 113:

*Hvor mye som skal til før det nye behandlingsformålet er uforenlig med det opprinnelige formålet for innsamlingen av opplysningene, kan ikke reguleres uttømmende i loven. Spørsmålet må vurderes konkret og individuelt. Sentrale momenter i vurderingen vil være om bruk av opplysningene innebærer ulemper for den registrerte, om bruken skiller seg sterkt fra den som lå til grunn for innsamlingen, eller om bruken stiller strengere krav til datakvalitet enn det opprinnelige innsamlingsformålet. Et eksempel på formål som ofte vil være uforenlig med innsamlingsformålet, er bruk av opplysningene til kontrollformål, særlig når kontrollen ikke er en naturlig del av den virksomhet den behandlingsansvarlige driver, eller når ubehaget for den registrerte ikke står i et rimelig forhold til fordelene kontrolløren oppnår.*

Det vises også til Høyesterettsdom i Avfallsservice-saken (HR-2012-00234-A) hvor Høyesterett fremhever grunnprinsippet om at et arbeidsforhold baserer seg på en nødvendig og gjensidig tillit mellom partene. Dette kommer klart fram i drøftelsen når retten trekker frem hensynet til tillit i arbeidsforholdet som et sentralt moment i vurderingen av om en arbeidsgiver kan bruke personopplysninger til kontrollformål, når den ansatte ikke er gjort uttrykkelig oppmerksom på det på forhånd. Det samme kan legges til grunn mellom kontraktspartnere.

Det følger av personopplysningslovens forskrifter § 8-4 at opptak skal slettes når det ikke lenger er grunn for oppbevaring, og senest 7 dager etter at opptakene er gjort. Dette gjelder imidlertid ikke dersom det er sannsynlig at opptaket vil bli utlevert til politiet i forbindelse med etterforskning av straffbare handlinger eller ulykker.

## **6 Datatilsynets vurdering**

### **6.1 Bruk av opptak fra overvåkningskameraene fra Vegtrafikksentralen**

Avviksmeldingen har avdekket forhold som utgjør brudd på personopplysningsloven (2000) §11 første ledd bokstav c og personopplysningsforskriften 2000 § 8-4.

Overvåkningskameraene fra Vegtrafikksentralen er begrunnet i umiddelbare sikkerhetstiltak. Opptak fra disse kameraene er senere blitt brukt av SVV for dokumentasjon av kontraktsbrudd, ved å overvåke kontraktsparter, ansatte, underleverandører og ansatte hos underleverandørene i oppfølgingen av kontrakten. I vurderingen av hvorvidt den nye bruk av opptakene er forenlig/uforenlig med det opprinnelige formålet har Datatilsynet lagt stor vekt på at den nye bruken er til betydelig ulempe for kontraktøren og hans ansatte, og ligge betydelig utenfor hva kontraktøren kan forvente at personopplysningene skal brukes til.

At det skal legges vekt på disse momentene, fremgår av Artikkel 29-gruppens uttalelse om formålsbegrensningsprinsippet, hvor Artikkel 29-gruppen har uttalt følgende (WP203 side 13):

*«If a purpose is sufficiently specific and clear, individuals will know what to expect: the way data are processed will be predictable. This brings legal certainty to the data subjects, and also to those processing personal data on behalf of the data controller.*

*Predictability is also relevant when assessing the compatibility of further processing activities. In general, further processing cannot be considered predictable if it is not sufficiently related to the original purpose and does not meet the reasonable expectations of the data subjects at the time of collection, based on the context of the collection.»*

Artikkel 29-gruppen uttaler videre på side 24:

*«The second factor focuses on the specific context in which the data were collected and the reasonable expectations of the data subjects as to their further use based on the context. In other words, the issue here is what a reasonable person in the data subject's situation would expect his or her data to be used for based on the context of the collection».*

I personvernforordningen (EU) 2016/679 fortalepunkt 50 er flere av momentene vi finner i WP 203 kodifisert, og således gir uttrykk for sikker rett. Vi legger imidlertid uttalelsene i WP 203 til grunn i denne saken. I fortalepunkt 50 heter det:

*Behandling av personopplysninger for andre formål enn de formål personopplysningene opprinnelig ble samlet inn for, bør bare være tillatt dersom behandlingen er forenlig med formålene som personopplysningene opprinnelig ble samlet inn for. I et slikt tilfelle kreves det ikke et annet rettslig grunnlag enn det som ligger til grunn for innsamlingen av personopplysninger. Dersom behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt, kan det i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett fastsettes og angis nærmere hvilke oppgaver og formål viderebehandling bør anses som forenlig og lovlig for. Viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål bør anses som forenlige og lovlige behandlingsaktiviteter. Det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger som er fastsatt i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett, kan også utgjøre et rettslig grunnlag for viderebehandling. For å fastslå om formålet med viderebehandlingen er forenlig med formålet som personopplysningene opprinnelig ble samlet inn for, bør den behandlingsansvarlige, etter å ha oppfylt alle krav for å sikre at den opprinnelige behandlingen er lovlig, blant annet ta hensyn til enhver forbindelse mellom disse formålene og formålene med den tiltenkte viderebehandlingen, i hvilken sammenheng personopplysningene er blitt samlet inn, særlig de registrertes rimelige forventninger på grunnlag av forholdet de har til den behandlingsansvarlige med hensyn til videre bruk av opplysningene, personopplysningenes art, konsekvensene av den tiltenkte viderebehandlingen for de registrerte, og om både de opprinnelige behandlingsaktivitetene og de tiltenkte viderebehandlingsaktivitetene omfattes av nødvendige garantier.*



I Avfallsservice-saken (HR-2012-00234-A) uttalte Høyesterett i avsnitt 61:

*«Bruk av opplysningene til generell kontroll av de ansatte ville på denne bakgrunn klart ha ligget utenfor hva [A] hadde rimelige forventninger om at opplysningene skulle brukes til. Noe mer tvilsomt er det om han hadde tilsvarende forventninger om at opplysningene ikke skulle brukes for å undersøke konkrete mistanker, slik som i dette tilfellet. Hensynet til tillit i arbeidsforhold tilsier imidlertid at en arbeidstaker som utgangspunkt bare kan forvente at personopplysninger brukes til kontrollformål dersom det er gjort uttrykkelig oppmerksom på det på forhånd.»*

Datatilsynet er av den oppfatning at det samme gjør seg gjeldende mellom kontraktører. Det vises her til det som er sagt under pkt. 3.

### **Konklusjon:**

Det er derfor ikke anledning til å benytte disse opplysningene til kontraktsoppfølging.

Opptak som gjøres i forbindelse med VTS-kameraene skal slettes senest syv dager etter at opptakene er gjort. Sletteplikten gjelder likevel ikke hvis det er sannsynlig at opptaket vil bli utlevert til politiet i forbindelse med etterforskning av straffbare handlinger eller ulykker. Det er ikke sannsynliggjort at slike filmopptak ville blitt utlevert til politiet. Det er nærliggende å konstatere at lovens krav til sletting her er brutt, da opptakene har blitt oppbevart utover lovens slettefrist på syv dager.

### **6.2 Behandling av personopplysninger i Elrapp knyttet til HMS**

Datatilsynet er enig med IR når de i rapporten konkluderer med at behandling av personopplysninger i ELRAPP til HMS-formål ikke er i strid med personopplysningsloven (2000) som følge av manglende behandlingsgrunnlag.

### **6.3 Bruk av personopplysninger fra GPS-enheten/annen observasjon**

Avviksmeldingen har avdekket forhold som utgjør brudd på personopplysningsloven (2000) §11 første ledd bokstav c. Behandling av personopplysninger fra GPS-enheten kan bare begrunnes i HMS eller lønns- og arbeidsvilkår. Annen bruk er ikke forenlig med det opprinnelige formålet, og kan således ikke brukes til kontrollformål. Det vises til det som er sagt ovenfor om bruk av overvåkingsfilmer fra Veitrafikksentralen, se pkt. 6.1.

Bruk av GPS-systemet til etterfølgende hastighetsmålinger for å kontrollere om brøytemannskapene til enhver tid har holdt foreskrevet fart, er slik Datatilsynet ser det ikke i tråd med det opprinnelige formålet som er knyttet til HMS, og vil være i strid med § 11 første ledd bokstav c.

### **6.4 Påvist bruk av sjåfør uten gyldig førerkort**

Datatilsynet er enig med IR, og konstaterer ikke noe brudd på personopplysningsloven.

## **7 Generelt om overtredelsesgebyr**

Datatilsynet mener det er nødvendig å reagere på lovovertrjedelsene som er beskrevet over. I medhold av personopplysningsloven 2000 § 46 kan Datatilsynet ilegge overtredelsesgebyr:

*«Datatilsynet kan pålegge den som har overtrådt 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 forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Et foretak kan ikke ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll.*

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

- a) hvor alvorlig overtredelsen har krenket de interesser loven verner,*
- b) graden av skyld,*
- c) om overtrederen ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,*
- d) om overtredelsen er begått for å fremme overtreders interesser,*
- e) om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd fordel ved overtredelsen,*
- f) om det foreligger gjentakelse,*
- 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 og*
- h) overtreders 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.

## **8 Begrunnelse for vedtak om overtredelsesgebyr**

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr er gitt som et virkemiddel for å sikre effektiv etterlevelse og håndhevelse av personopplysningsloven. Internrettslig er overtredelsesgebyr ikke å anse som en straff, men en administrativ sanksjon. Det må imidlertid antas at overtredelsesgebyr er å anse som straff etter EMK (Den europeiske menneskerettskonvensjonen) artikkel 6, og i samsvar med Høyesteretts praksis, jf. Rt. 2012 side 1556 med videre henvisninger.

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

Datatilsynet finner det klart at Statens vegvesen har brukt filmopptak/bilder fra VTS, og datafangst fra GPS-enhetene i strid med personopplysningsloven (2000) § 11 c) og personopplysningsforskriften (2000) § 8-4.

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**

Avviket er et resultat av at personopplysninger er brukt til senere formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet, jf. personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav c. I særlig grad gjelder dette bruken av filmopptak/bilder som er hentet fra Veitrafikksentralens fastmonterte overvåkingskameraer. I melding om behandling av personopplysninger til personvernombudet i Statens vegvesen heter det under VTS's formål:

*«Overvåkings-, regulerings- og varslingssystemer for å ivareta trafiksikkerhet og optimal trafikkavvikling langs vei, i tunneler. Overvåkingen er også knyttet til styring av vippebruer for båttrafikken i Østfold fylke.»*

Bruk av slike bilder til dokumentasjon av kontraktsbrudd flere måneder etter at forholdet har skjedd er ikke forenlig med det trafiksikkerhetsformålet som VTS-overvåkingen er begrunnet med, da denne er ment å muliggjøre umiddelbare sikkerhetstiltak. Det er derfor ikke anledning til å benytte disse opplysningene til for eksempel kontraktsoppfølging. Et slikt formål vil ikke være forenlig med formålet opplysningene er samlet inn for. Bruken av filmopptak fra VTS i den aktuelle kontraktsoppfølgingen vil være i strid med § 11 første ledd bokstav c).

Å laste ned filmopptak/bilder til senere bruk for oppfølgingen av kontrakten vil også være i strid med personopplysningsforskriften § 8-4, annet ledd. Opptak som gjøres i forbindelse med VTS-kameraene skal slettes senest 7 dager etter at opptakene er gjort. Sletteplikten gjelder likevel ikke hvis det er sannsynlig at opptaket vil bli utlevert til politiet i forbindelse med etterforskning av straffbare handlinger eller ulykker. Det er ikke dokumentert at det er sannsynlig at slike filmopptak ville blitt utlevert til politiet.

Det er svært alvorlig når Statens vegvesen bruker opplysninger fra VTS til å overvåke kontraktsparter, ansatte, underleverandører og ansatte hos underleverandørene i oppfølgingen av kontrakten.

Den samme alvorlighetsgrad gjør seg gjeldende ved behandling av personopplysninger fra datafangsten i GPS-enheten som ikke begrunnes i HMS eller lønns- og arbeidsvilkår. Det opplyses blant annet at GPS-systemet har blitt benyttet til etterfølgende hastighetsmålinger for å kontrollere om brøytemannskapene til enhver tid har holdt foreskrevet fart. Slik kontroll kan ikke sies å være en del av HMS-tiltakene.

Gjennom rapporten til IR går det tydelig fram at Statens vegvesen ikke har etablert og holdt vedlike planlagte og systematiske tiltak som er nødvendige for å oppfylle kravene i eller i medhold av personopplysningsloven (2000), se rapportens pkt. 2.2 og 2.10. Statens vegvesen har ikke etablert noen internkontroll i samsvar med personopplysningsloven (2000) § 14 jf. personopplysningsforskriften (2000) § 3-1.

**b) graden av skyld**

Iht. 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 selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet.

Det fremkommer i udatert notat fra Statens vegvesen ved Krimseksjonen (18/1127-6, bilag 11) at de ved en rekke anledninger har hentet ut film og bilder fra Veitrafikksentralens overvåkningskameraer. Datatilsynet er av den oppfatning at dette ikke har vært et engangstilfelle, men at det har vært en bevisst bruk av film og opptak fra disse kameraene. Statens vegvesen har i samme notat også opplyst at GPS-systemet har vært benyttet til etterfølgende hastighetsmålinger.

I rapporten fra IR framgår det at Statens vegvesen ikke har gjennomført en vurdering av personopplysningsloven (2000) ved behandlingen av personopplysninger relatert til kontraktsinngåelser. Dette har medført at det ikke er gjennomført en internkontroll som etaten er pålagt etter personopplysningsloven § 14. En slik internkontroll ville kunne ha synliggjort den ulovlige bruken som er gjort av Statens vegvesen.

Overtredelse av § 11 første ledd bokstav c regnes blant de mest alvorlige brudd på personopplysningsregelverket.

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

Det er på det rene at Statens vegvesen kunne ha hindret avviket ved å iverksette nødvendige rutiner ved inngåelsen av kontrakter hvor personopplysninger blir behandlet, og ved å etablere rutiner som ville hindret avviket.

***d) om overtredelsen er begått for å fremme overtrederens interesser***

Det kan konstateres at avviket har skjedd for å fremme Statens vegvesen sine interesser, i forbindelse med oppfølgingen av kontrakten med Veidrift.

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

Det kan ikke konstateres at Statens vegvesen har oppnådd noen fordel ved overtredelsen.

***f) om det foreligger gjentakelse***

Dette har ikke vært et engangstilfelle, men en bevisst bruk av personopplysninger av film og opptak fra kameraene.

***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 Statens vegvesen sin økonomiske evne.

I vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, legger Datatilsynet særlig vekt på at Statens vegvesen kunne og burde ha innrettet seg slik at avviket kunne vært unngått. Datatilsynet har også vektlagt de allmennpreventive hensyn i saken.

Datatilsynet er etter dette kommet til at overtredelsesgebyr bør ilegges.

### **9 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.

Statens vegvesen har bevisst hentet inn film/bilder gjennom datafangst fra GPS-enhetene for bruk til andre formål enn de opprinnelig var samlet inn for, og som er uforenlige med det opprinnelige formålet. 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 konstaterte avvik. Da dette ikke har skjedd, er det nødvendig med en reaksjon av en viss størrelse. 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.

Mangelfulle rutiner har ofte som konsekvens at risikoen for feil øker. I denne saken har svake rutiner faktisk hatt en reell konsekvens.

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.

### **10 Inndrivelse av overtredelsesgebyr**

Overtredelsesgebyret forfaller til betaling fire uker etter at vedtaket er endelig, jf. personopplysningsloven (2018) § 27. Vedtaket er tvangsgrunnlag for utlegg. Inndrivelse av kravet vil bli gjennomført av Statens innkrevingsentral.

### **11 Klageadgang**

Dere kan klage på vedtaket. En eventuell klage må sendes til oss **innen tre uker** etter at dette brevet er mottatt, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Dersom vi opprettholder vårt vedtak, vil vi sende saken til Personvernemnda for klagebehandling, jf. personopplysningsloven § 22.

### **12 Innsyn og offentlighet**

Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18. Vi vil også informere dere om at alle dokumentene i utgangspunktet er offentlige, jf. offentlighetsloven § 3, men understreker samtidig at sikkerhetsdokumentasjon som hovedregel er unntatt offentlighet, jf. offentlighetsloven § 13 og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon  
direktør

Knut Brede Kaspersen  
juridisk fagdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer*

Kopi til: ADVOKATFIRMAET SCHJØDT AS, Siv Sandvik