

Høyesterettsdom i Avfallsservice-saken

Datatilsynet 11. februar 2013

Høyesterett avsa den 31. januar 2013 dom i Avfallsservice-saken (HR-2012-00234-A). Saken for Høyesterett gjaldt krav om oppreisning etter personopplysningsloven § 49. I vurderingen av om det skulle tilkjennes oppreisning, måtte Høyesterett ta stilling til om Avfallsservice AS hadde behandlet personopplysninger i strid med personopplysningsloven.

Avfallsservice AS er et renovasjonsfirma som innførte et elektronisk administrasjons-, navigasjons- og rapporteringsverktøy basert på GPS teknologi (GPS-enhet) – i den hensikt å effektivisere og forbedre driften av selskapet. Etter en konkret mistanke om at en ansatt tok uberettigete pauser og førte opp urettmessig overtid i sine timelister, sammenstilte virksomheten timelistene med loggen fra GPS-enheten.

Vurderingen av personopplysningsloven § 11 bokstav c

Høyesterett vurderte om den sammenstilling som Avfallsservice hadde gjort av timelister og data fra GPS-enheten var brudd på personopplysningslovens forbud mot å benytte opplysninger til andre formål enn det de var innhentet til. Utgangspunktet var at Avfallsservice skulle forbedre sine tjenester, ikke å kontrollere eller overvåke ansatte. Spørsmålet hadde tidligere blitt behandlet av Datatilsynet og Personvernemnda.¹ I likhet med Personvernemnda og Datatilsynet konkluderte flertallet i Høyesterett² med at personopplysningsloven var blitt brutt, når virksomheten sammenstilte timelistene med loggen fra GPS-enheten. Høyesterett bygger imidlertid på en annen lovforståelse enn det lagmannsretten, tingretten, Personvernemnda og Datatilsynet la til grunn for sin behandling av spørsmålet.

Etter personopplysningsloven § 11 bokstav c) skal den behandlingsansvarlige, i dette tilfellet Avfallsservice, sørge for at personopplysninger som behandles ikke brukes til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, uten at den registrerte samtykker.

I et prinsippvedtak ([PVN-2004-03](#)) uttalte Personvernemnda om forståelsen av personopplysningsloven § 11 bokstav c) følgende:

«Personvernemnda antar at loven ikke kan tolkes slik at det stilles strengere krav til gjenbruk enn til bruk av opplysninger innsamlet første gang. Bestemmelsen om gjenbruk må ses på som en lemping av kravene i personopplysningsloven §§ 8 og 9. Når vilkårene for anvendelse av denne mer lempelige bestemmelsen ikke er oppfylt, må man falle tilbake til lovens hovedregel, og vurdere om kravene er oppfylt etter personopplysningsloven § 8. Etter en slik tolkning vil man kunne gjenbruke opplysninger hvis gjenbruket tilfredsstillende de samme krav som bruk av førstegangs innsamlede opplysninger.»

Høyesterett gir klart uttrykk for en annen rettsoppfatning enn Personvernemnda. Høyesterett begrunner sine synspunkter på følgende måte:

¹ [PVN-2011-04](#)

² Et mindretall på en dommer mente at loven ikke var brutt.

«Jeg peker først på at denne tolkningen av loven innebærer at § 11 første ledd bokstav c får liten selvstendig betydning. Bestemmelsen gir uttrykk for et formålsprinsipp – også omtalt som finalitéprinsippet – som innebærer at innsamling av opplysninger skal skje til uttrykkelig angitte og saklige formål, og at senere behandling ikke må være uforenlig med disse formål. Dette prinsippet, som er nedfelt i artikkel 6 første ledd bokstav b i nevnte direktiv 95/46 EF, regnes internasjonalt som et fundamentalt og viktig prinsipp på personopplysningsrettens område, jf. Waaben og Nielsen, Lov om behandling af personoplysninger (2. udgave) side 146. Det har formodningen mot seg at loven skal forstås slik at dette prinsippet langt på vei bortfortolkes.»

Videre legger Høyesterett til (avsnitt 49):

«Vilkåret i § 11 første ledd bokstav c stiller således opp et tilleggskrav for å bruke allerede innsamlede opplysninger til et annet enn det opprinnelige formålet. Bestemmelsen innebærer altså ingen lempning, slik Personvernemnda har lagt til grunn i sin praksis.»

Etter Høyesteretts vurdering må en behandlingsansvarlig som ønsker å gjenbruke opplysninger til et annet formål innhente samtykke fra den registrerte (den det gjelder). Den behandlingsansvarlige vil kunne vise til et annet og eventuelt nytt behandlingsgrunnlag i §§ 8 og 9 for den nye behandlingen.

Høyesterett skjerper betydningen av lovens § 11 bokstav c) i forhold til Personvernemndas vedtak, hvor de lempet på kravet om samtykke for gjenbruk.

Var Avfallsservice sin sammenstilling av personopplysninger uforenlig med det opprinnelige formålet?

Høyesterett konkluderer med at den nye bruken av den omtalte sammenstillingen, hadde et annet formål enn den opprinnelige bruken, men ser også argumentet at «... det er et visst slektskap mellom å utarbeide arbeidsplaner og kartlegge og normere tidsforbruk på rutene på den ene side og på den annen side kontroll med at arbeidet blir utført tilfredsstillende.»

Kontrollen i denne saken dreier seg imidlertid om å avdekke om den ansatte hadde brutt sin arbeidsplikt.

Høyesterett konstaterer at det nye formålet var noe annet enn det opprinnelige, og at det nye formålet har medført en ulempe for den ansatte. Retten nyanserer bildet nærmere ved å peke på at opplysningene som ble registrert av arbeidsgiver ikke var av privat eller personlig karakter, men var knyttet til vedkommendes arbeidsoppgaver. Videre la retten til grunn at ledelsen ikke foretok en systematisk kontroll av timelistene opp mot de opplyste tømningstidspunktene (opplysninger fra GPS-loggen).

I vurderingen av hvilke ulemper behandlingen har hatt, ser retten på om gjenbruken lå innenfor hva den ansatte hadde en rimelig forventning om hva opplysningene kunne brukes til. Hva den ansatte har en rimelig forventning om vil blant annet bero på hvilken informasjon som har blitt gitt om systemet i forkant. Høyesterett viser til lagmannrettens uttalelser om dette:

«Før innføringen av GPS-systemet ble det avholdt et orienteringsmøte hvor [A] og øvrige arbeidstakere ble informert om hvordan systemet fungerte, herunder hvilke opplysninger som ble registrert. Lagmannsretten finner det ikke sannsynliggjort at Avfallsservice AS under

informasjonsmøtet opplyste at GPS-systemet ikke ville bli brukt til kontrollformål, men finner det heller ikke sannsynliggjort at Avfallsservice AS i dette møtet uttrykkelig uttalte at opplysningene kunne bli brukt til det. Det er uomtvistet at spørsmålet om kontroll kort ble tatt opp på møtet. At det ikke ble fokusert nevneverdig på denne problemstillingen fra arbeidsgivers side tilsier at det ikke var grunn for de ansatte å betrakte denne som aktuell.»

Høyesterett konkluderer (avsnitt 61) med at «*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.*» (Datatilsynets utheving)

Høyesterett legger til grunn at det i utgangspunktet tilligger arbeidsgivers styringsrett å kontrollere at arbeidstakere utfører sine arbeidsplikter, men finner ikke den kontrollen Avfallsservice utøvde som en naturlig del av den virksomhet selskapet driver.

Høyesterett konkluderer med følgende begrunnelse (avsnitt 67):

«Drøftelsen ovenfor vil ha vist at det ikke er helt klart at Avfallsservice AS brukte personopplysningene til et formål som var uforenlig med det opprinnelige formålet, jf. § 11 første ledd bokstav c. Etter min mening trekker imidlertid de nevnte momenter samlet sett i retning av at den nye bruken ikke kunne forankres i bestemmelsen. Jeg legger særlig vekt på at kontrollformålet skiller seg markert fra det opprinnelige formålet.»

Det ble ikke innhentet et samtykke. Høyesterett konkluderte dermed med at Avfallsservice sin sammenstilling var i strid med personopplysningsloven § 11 bokstav c). Det var ikke nødvendig for Høyesterett å ta stilling til om Avfallsservice hadde behandlingsgrunnlag for sammenstillingen. Dette fordi Høyesterett allerede hadde konkludert med brudd på personopplysningsloven.

Rettstilstanden etter dommen

Dommen i Avfallsservice-saken er første gang Høyesterett foretar en grundig behandling av personopplysningsloven og dens vilkår. De føringene som retten gir i dommen vil få stor praktisk betydning for hvordan Datatilsynet tolker og håndhever personopplysningsloven.

I dommen fremhever Høyesterett grunnprinsippet om at et arbeidsforhold baserer seg på en nødvendig og gjensidig tillit mellom partene. Dette kommer klart frem 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 et kontrollformål, når den ansatte ikke er gjort uttrykkelig oppmerksom på det på forhånd.

Høyesterett understreker at Avfallsservice antagelig kunne ha gjennomført lignende kontroller av ansatte, uten at personopplysningsloven hadde vært til hinder for dette, forutsatt at saksbehandlingsreglene ble fulgt. Viktig her ville vært plikten til å gi de ansatte tilfredsstillende informasjon om formålet. Datatilsynet uttrykte en lignende forståelse under tilsynets behandling av saken.

Selv om retten ikke gir oppreisning til den ansatte, anses dommen fra vår side som en skjerpelse av vilkårene for gjenbruk av personopplysninger. Høyesterett setter Personvernemndas prinsippvedtak (PVN-2004-03) til side, og styrker med dette formålspriippet og den avgrensning som ligger i dette, jfr. personopplysningsloven § 11 bokstav c).

Vi ser for oss at dette vil ha konsekvenser for arbeidsgivere, særlig ved gjenbruk av personopplysninger som innhentes gjennom kontrolltiltak.

Vi gjør i den anledning oppmerksom på at personopplysningsloven § 2 nr. 7 definerer et samtykke som en frivillig, uttrykkelig og informert erklæring fra den registrert om at han eller hun godtar behandling av opplysninger om seg selv. Personvernemnda og Datatilsynet har i flere saker vurdert om samtykke fra ansatte vil oppfylle kravet til et frivillig samtykke.³ Forholdet må vurderes konkret, men i mange tilfeller vil arbeidstakers muligheter til å avgi et frivillig samtykke være svært begrenset. Dette gjelder særlig når arbeidsgiver ønsker å gjenbruke personopplysninger som har blitt innhentet gjennom et kontrolltiltak.

Arbeidsgivere vil således kunne være avskåret fra å gjenbruke personopplysninger, når det nye formålet er uforenlig med det opprinnelige formålet.

Hvorfor ble det ikke gitt oppreisning i saken?

Spørsmålet om det skal tilkjennes oppreisningserstatning er en ren sivilrettslig tvist mellom partene som faller utenfor Datatilsynets kompetanse. Datatilsynet har imidlertid en særlig veiledningsplikt overfor publikum som ønsker veiledning om vilkårene som knytter seg til erstatning og oppreisning i medhold av personopplysningsloven. Datatilsynet finner derfor grunn til å knytte noen korte kommentarer til spørsmålet.

Det er lite rettspraksis hva gjelder vilkårene for erstatning og oppreisning etter personopplysningsloven § 49. Dette kan skyldes at partene ofte kommer til en minnelig ordning seg i mellom, men også at erstatningsbeløpene i slike saker ikke står i forhold til de kostnadene man risikerer å pådra seg ved en rettsak. Dommen og de signalene den gir vil derfor være av stor praktisk betydning.

Høyesterett finner grunnlag for å bebreide ledelsen i Avfallsservice, men finner ikke krenkelsen av personopplysningsloven som særlig grov. Høyesterett uttrykker sågar at man har forståelse for at virksomheten har tråkket feil med hensyn til overtredelsen av personopplysningsloven § 11 bokstav c). Det fremheves at opplysningene som ble behandlet ikke var av privat karakter, og ga ikke Avfallsservice opplysninger om hvor bilen og den ansatte var til enhver tid, men at det gjaldt opplysninger som den ansatte selv hadde oppgitt.

Et sentralt spørsmål for kravet om det skal tilkjennes oppreisning er hvilken betydning den ansattes tillitsbrudd skal ha. Høyesterett drøfter spørsmålet på følgende måte (avsnitt 77 og 78):

«På den ene side kan det anføres at det vil være støtende om [A] skal tilkjennes erstatning i en slik situasjon. På den annen side kan det hevdes – slik [A] har gjort – at det vil være betenkelig å legge

³ Se [PVN-2005-06](#) der arbeidstakers avhengighetsforhold til arbeidsgiver særlig ble trukket frem som et fremtredende moment.

vekt på de misligheter som den ulovlige bruken av personopplysningene har avdekket. Arbeidsgiveren kan i så fall behandle denne typen personopplysninger på ulovlig måte uten særlig stor risiko for reaksjoner: Hvis behandlingen av opplysningene ikke avdekker noen misligheter, kan arbeidsgiveren holde sine undersøkelser for seg selv; hvis derimot behandlingen av opplysningene avdekker misligheter, kan arbeidsgiver trygt bruke dem. Selv om hensynet til arbeidstakeren isolert sett ikke tilsier at vedkommende tilkjennes oppreisningserstatning, vil i hvert fall arbeidsgiveren få en fjølbar reaksjon – og bestemmelsen om oppreisningserstatning i personopplysningsloven § 49 er delvis begrunnet med pønale og allmennpreventive hensyn.

Jeg finner det vanskelig å si noe generelt om hvilke av disse hensyn som bør gis gjennomslag. Dersom det er tale om grove overtredelser av personopplysningsloven, kan en avveining av de kryssende hensyn tilsi at oppreisningserstatning tilkjennes selv om det er avdekket at den krenkede har brutt sine arbeidsplikter. Vår sak gjelder imidlertid ikke grove overtredelser, og [A] bør da etter min mening ikke tilkjennes oppreisningserstatning.»

Høyesterett konkluderer dermed at det ikke skal tilkjennes oppreisningserstatning i saken. Retten mente imidlertid at det kunne stilt seg annerledes dersom overtredelsen av personopplysningsloven hadde blitt ansett som grov.

Høyesteretts drøftelse kan tas til inntekt for at det kan tilkjennes oppreisningserstatning for tilsvarende overtredelse av personopplysningsloven som i denne sak, når det ikke har vært et tillitsbrudd fra den opplysningen gjelder.

Gjennom dommen klargjør Høyesterett for forståelsen av personopplysningsloven § 11 bokstav c). Etter denne klargjøringen vil det derfor bli vanskeligere for andre aktører å påberope seg rettsvillfarelse i forhold til forståelsen av denne bestemmelsen.

Hvorfor ila ikke Datatilsynet et overtredelsesgebyr?

Spørsmålet om hvorfor Datatilsynet ikke ila et overtredelsesgebyr i saken har blitt reist av flere aktører. Datatilsynet vil derfor gi en kort begrunnelse på hvorfor tilsynet ikke gjorde dette.

Datatilsynet har kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr, jf. personopplysningsloven § 46. Vurderingen av om det skal ilegges et overtredelsesgebyr beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering, der momentene i personopplysningsloven § 46 annet ledd bokstav a) til h) særlig skal vektlegges.

I tillegg til disse momentene må tilsynet ta hensyn til at overtredelsesgebyr ikke er straff i internrettslig forstand,⁴ men vil kunne bli ansett som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).⁵

Høyesterett har ved en rekke avgjørelser sett nærmere på spørsmålet om beviskrav ved administrative sanksjoner, senest Rt-2012-1556:

«Etter mitt syn har Høyesterett i storkammer avgjort at det helt generelt følger av EMK artikkel 6 at det for administrative sanksjoner som etter artikkelen har karakter av straff, må oppstilles et

⁴ [Ot.prp. nr. 71 2007-2008](#) s. 10

⁵ Menneskerettsloven er gitt forrang ved motstrid i annen lovgivning, jf. lovens § 3

strengere beviskrav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det følger riktignok av flertallets begrunnelse i storkammerdommen at hvor strengt beviskravet er, må vurderes konkret for hvert enkelt rettsområde og sanksjon. Men det fremgår av dommen at kravet til bevis ikke kan være lavere enn klar sannsynlighetsovervekt.»

Datatilsynet har i tråd med Høyesteretts avgjørelser derfor lagt til grunn at beviskravet i saker om overtredelsesgebyr etter personopplysningsloven vil kreve en klar sannsynlighetsovervekt.

Det er i utgangspunktet ikke en umiddelbar bevisførsel for Datatilsynet. Datatilsynet har imidlertid kompetanse til å foreta stedlige kontroller. Virksomheter plikter i den anledning å gi de opplysninger tilsynet finner nødvendige for å kontrollere at personopplysningslovens regler blir fulgt, jf. personopplysningsloven § 44.

Datatilsynets saksbehandling i Avfallsservice-saken var ikke basert på en umiddelbar bevisførsel, men i likhet med lagmannsretten fant tilsynet at det ikke var sannsynliggjort at Avfallsservice hadde uttrykkelig uttalt at GPS-systemet ville bli brukt til kontrollformål.⁶ Tilsynet konkluderte deretter med at Avfallsservice ikke hadde et behandlingsgrunnlag i personopplysningsloven § 8 for sammenstillingen av timelistene med loggen fra GPS-enheten.

Datatilsynet vurderte ileggelse av overtredelsesgebyr i saken, men fant ikke at faktum var tilstrekkelig klart til å kunne ilegge et overtredelsesgebyr.

⁶ Se et utrag fra lagmannsrettens vurdering av faktum nederst på s. 2 ovenfor.