

Vår dato:
17.11.2025

Deres dato:

Unntatt offentlighet
Offl. § 13, jf. popplyl. § 24 (1) og fvl. § 13

Vår referanse:
25/12293

Deres referanse:

Vedtak i sak PVN-2024-36

Klage på Datatilsynets vedtak om X kommunes utlevering av personopplysninger – overtreddelsesgebyr

Datatilsynets referanse: 20/04805-41

Saken gjelder klage fra X kommune på Datatilsynets vedtak 28. juni 2024 om illeggelse av overtreddelsesgebyr på 250 000 kroner for ulovlig utlevering av personopplysninger om A.

1 Sakens bakgrunn

A kontaktet Datatilsynet 15. desember 2020 og klaget på at kommunen hadde delt og publisert personopplysninger om henne i strid med personopplysningsloven.

Bakgrunnen for henvendelsen var kommunens håndtering av As varsel til kontrollutvalget i X kommune 4. august 2018, som hadde tittelen «Varsel om uforsvarlig behandling av varsler om kritikkverdige forhold og gjengjeldelse mot varsler og prosessvarsel jf. tvistel. § 2-5».

Under behandlingen av varslersaken publiserte kommunen i perioden 2019-2020 opplysninger om A i kommunens offentlige postjournal, der hun omtales som «varsler».

A tok senere ut stevning mot kommunen 29. august 2019 i sak etter arbeidsmiljøloven. Før hovedforhandlingen ba As to tidligere kollegaer kommunen om innsyn i varselet. De var begge omtalt i varselet, og de ønsket å se hva som sto der før de skulle vitne i saken. A motsatte seg innsyn. Kommunen ga likevel delvis innsyn i en sladdet versjon av varselet. Kommunen orienterte A om at innsyn var gitt i brev 4. desember 2020.

Søksmålet endte med at det ble inngått rettsforlik under hovedforhandlingen 17. februar 2020.

A reiste senere søksmål mot kommunen med krav om at rettsforliket var ugyldig. Tingretten frifant kommunen i dom 8. februar 2021. A anket tingrettens dom til lagmannsretten 10. mars 2021. Lagmannsretten nektet anken fremmet 21. juni 2021.

Sluttinnleggene til tingretten ble publisert i kommunens åpne offentlige postjournal på internett 14. januar 2021 kl. 09:16, men avpublisert samme dag kl. 11:28. Sluttinnleggene inneholdt helseopplysninger og opplysninger om As økonomiske forhold.

Datatilsynet ba 14. januar 2021 X kommune om å redegjøre for saken. Kommunen ga sin redegjørelse i brev 15. januar 2021.

Datatilsynet ba 20. mai 2021 kommunen om en ny redegjørelse. Dette ledet til at kommunen 21. og 23. juni 2021 anmodet om innsyn i As opprinnelige brev til tilsynet 15. desember 2020. Kommunen redegjorde for saken i brev 28. juni 2021, uten å ha fått svar på sitt innsynskrav.

A sendte flere e-poster til Datatilsynet under saksforberedelsen hos tilsynet, bl.a. den 29. desember 2020 og i perioden 26. august 2021 til 29. mars 2022.

Parallelt med dette brakte A saken inn for Sivilombudet, som i uttalelse 25. mars 2022 i sak 2022/1406 uttalte følgende:

«Sivilombudet har kommet til at kommunen har brutt taushetsplikten ved å gi delvis innsyn i varselet og ved dette gi ut opplysninger om klagerens personlige forhold. Det er overfor ombudet verken godtgjort at alle opplysningene var alminnelig tilgjengelig eller at de usladdede taushetsbelagte opplysningene var kjent for de to kollegaene som ble gitt innsyn. Erklæringen om samtykke til fritak fra taushetsplikt kunne ikke brukes som grunnlag for å gi innsyn i taushetsbelagte opplysninger i varselet.

Videre har sivilombudet kommet til at kommunens anonymisering ikke har vært i tråd med kravene som stilles i forvaltningsloven § 13 a nr. 2. Det er særlig uheldig at kommunen ikke oppdaget at klagers navn sto usladdet fire steder ved gjennomlesningen. Da de to som fikk innsyn i varselet allerede var kjent med klagers identitet kunne i alle tilfelle ikke § 13 a nr. 2 benyttes som hjemmel for å begrense taushetsplikten. Kommunen bes for fremtiden skjerpe rutineene ved anonymisering i behandlingen av innsynskrav [...].»

X kommune ble varslet 1. februar 2023 om at Datatilsynet ville fatte følgende vedtak:

«1) [X] kommune pålegges, etter personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav c og d å, slette eller begrense taushetsbelagt informasjon om [A]

2) [X] kommune ilegges, i medhold av personopplysningsloven § 26 andre ledd, jf. personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav i), jf. artikkel 83, å betale et overtredelsesgebyr til statskassen på 500 000 – femhundretusen – kroner for å ha publisert personopplysninger på kommunens hjemmeside uten behandlingsgrunnlag, jf. personvernforordningen artikkel 6, jf. artikkel 5.»

Kommunen ba på nytt om partsinnsyn i brev til Datatilsynet 16. februar 2023. Innsyn ble gitt ved e-post 23. februar 2023.

Etter å ha blitt innvilget utsatt svarfrist innga kommunen merknader til varselet og ba om løpende partsinnsyn i brev 17. mars 2023. A innga merknader til kommunens brev 17. april 2023, som kommunen kommenterte i brev 29. juni 2023. A sendte etter dette brev 12. august 2023 og e-post til Datatilsynet 17. oktober 2023, som kommunen kommenterte i brev 9. februar 2024.

På bakgrunn av opplysninger i Datatilsynets offentlige postjournal om to nye dokumenter fra A, ba kommunen om partsinnsyn 7. desember 2023 og om en begrunnelse fra Datatilsynet om hvorfor dokumentene ikke var forelagt kommunen for uttalelse. Kommunen viste til at den 17. mars 2023 uttrykkelig ba om løpende partsinnsyn.

Kommunen ba Datatilsynet 23. september 2024 om innsyn i tilsynets e-postutveksling med Statsforvalteren i Innlandet, som Datatilsynet innvilget dagen etter.

Kommunen anførte videre at Datatilsynet ikke har kompetanse til å overprøve kommunens vurdering av taushetspliktens rekkevidde. Etter å ha kontaktet Statsforvalteren i Innlandet, Sivilombudet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet for å få klarlagt kompetansespørsmålet, fattet Datatilsynet vedtak om overtredelsesgebyr 28. juni 2024. Vedtaket har slik slutning:

«I medhold av personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav i, jf. personopplysningsloven § 26 andre ledd, jf. personvernforordningen artikkel 83, pålegges [X] kommune å betale et overtredelsesgebyr på 250 000 – to hundre og femti tusen – kroner for å ha behandlet personopplysninger om klager, ved å gi to personer delvis innsyn i klagers varsel til kommunen, samt offentliggjøring av klager som varslers på offentlig postjournal, uten rettslig grunnlag, jf. personvernforordningen artikkel 6 og artikkel 9.»

Datatilsynet reduserte det varslende overtredelsesgebyret med 250 000 kroner som følge av lang saksbehandlingstid. Tilsynet kom til at et gebyr på 250 000 kroner var passende i lys av personopplysningenes sensitive art, og forordningens krav om at ileggelsen av overtredelsesgebyr i hvert enkelt tilfelle skal være virkningsfull, forholdsmessig og avskrekkende.

Etter å ha fått utsatt klagefrist fra Datatilsynet klaget X kommune rettidig på vedtaket 25. september 2024.

Datatilsynet behandlet klagen og opprettholdt sin avgjørelse. Saken ble oversendt til Personvernemnda ved brev 24. oktober 2024. Partene ble orientert om saken i brev fra nemnda, og fikk anledning til å komme med kommentarer. A ga sine merknader i e-post og brev til nemnda 14. august 2024, 14. og 21. januar og 10. juni 2025 innga sine merknader ved brev 14. januar 2025.

Saken ble behandlet i nemndas møter 12. juni, 27. oktober og 17. november 2025. Personvernemnda hadde følgende sammensetning: Marius Stub (leder), Ruth Louise Osborg, Morten Goodwin, Malin Tønseth, Malgorzata Agnieszka Cyndecka, Heri Ramampiaro og Bjørn Aslak Juliussen. Fra nemndas sekretariat var fagdirektør Anette Klem Funderud, førstekonsulent Soz Abdul-Rahman og konsulent Anders Mørstad Bråthen også til stede.

2 X kommunes syn på saken i korte trekk

Kommunen erkjenner å ha brutt personvernforordningen da sluttinnleggene med personopplysninger om A ble publisert på kommunens nettside.

Når det gjelder utleveringen av opplysninger til de to personene som er omtalt i varselet, gjør kommunen prinsipielt gjeldende at det å etterkomme et krav om innsyn etter offentleglova, ikke utgjør et brudd på personopplysningsloven. Utlevering av personopplysninger «i samsvar med» offentleglova krever ikke behandlingsgrunnlag i personvernforordningen artikkel 6 og 9, jf. artikkel 86. Både bestemmelsens ordlyd og fortalespunkt 154 tilsier at nasjonale innsynsregler skal gjelde uten at personvernforordningen fullt ut kommer til anvendelse, så lenge de nasjonale reglene ivaretar

grunnleggende krav til vern av privatliv og personvern. EU-domstolen har i C-439/19 Latvijas Republikas Saeima avsnitt 120 fastslått at slike regler må avveies mot retten til privatliv. Dette synspunktet har videre støtte i Prop. 158 L (2020–2021) punkt 4.1.4 og i Personvernemndas avgjørelse PVN-2018-12.

Uansett har kommunen rettslig grunnlag for å gi delvis innsyn etter offentleglova § 3, da unntakene i forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og nr. 3 kommer til anvendelse i denne saken. Verken Datatilsynet eller Personvernemnda har kompetanse til å overprøve kommunens vurdering av om taushetsplikt er til hinder for å gi innsyn.

Kommunen gjør gjeldende at det ikke er grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr. Det er blant annet vist til at rekkevidden av artikkel 86 er uklar. Ileggelse av overtredelsesgebyr er derfor i strid med EØS-rettens krav til "legal certainty". Det kan ikke legges til grunn at overtredelsen har fått alvorlige konsekvenser for A, som allerede var identifisert i nyhetsoppslag om saken.

Det er ikke grunnlag for å ilegge et overtredelsesgebyr på 250 000 kroner. Overtredelsen er ikke grov. Opplysningene var kun tilgjengelige i postjournalen i to timer. Det er videre formildende at kommunen selv oppdaget feilen og avpubliserte sluttinnleggene straks på eget initiativ. Kommunen innskjerpet for øvrig allerede i 2021 rutine for publisering av slike dokumenter på sine nettsider. Det må videre vektlegges at kommunen utelukkende har utvist uaktsomhet. Kommunen har ikke vært grovt uaktsom. Hensynet til likebehandling tilsier at kommunen ikke bør ilegges strengere reaksjon enn i PVN-2023-30, der det ble ilagt en irettesettelse i en mer alvorlig sak.

Det knytter seg flere saksbehandlingsfeil til Datatilsynets vedtak.

Datatilsynets saksbehandling strider mot forvaltningsloven § 18 om partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Kommunen måtte svare på tilsynets krav om redegjørelse 28. juni 2021 uten å ha fått partsinnsyn. Over to år etter at A henvendte seg til Datatilsynet og halvannet år etter at kommunen redegjorde for saken, sendte tilsynet forhåndsvarsel 1. februar 2023. Først 23. februar 2023 fikk kommunen partsinnsyn.

Vedtaket er videre truffet uten tilstrekkelig kontradiksjon. I vedtakets punkt 2.2.3 vises det til at kommunen skal ha publisert flere dokumenter i kommunens postjournal knyttet til As navn og «varslersaken». Dette fremgikk imidlertid ikke av forhåndsvarselet, og kommunen fikk derfor ikke uttalt seg om dette.

Datatilsynets vedtak er dessuten mangelfullt begrunnet, jf. forvaltningsloven § 25 og PVN-2024-17 punkt 7.1. Det fremgår ikke hvorfor Datatilsynet kom til at kommunens vurderinger av spørsmålet om opplysningene var underlagt taushetsplikt, ikke var forsvarlige. Utisiktet publisering er ikke straffbar dersom det er gjort en forsvarlig vurdering, jf. Prop. 166 L (2020–2021) punkt 3.5.

3 As syn på saken i korte trekk

A gjør gjeldende at X kommune har brutt personvernregelverket ved lovstridig å utlevere sensitive opplysninger om henne til tidligere kollegaer, og ved å ha publisert særlige kategorier personopplysninger i offentlig postjournal uten rettslig grunnlag.

Publiseringen av navnet hennes er et direkte brudd på taushetsplikten og varslervernet i arbeidsmiljøloven § 2 A-7. Det samme gjelder utleveringen av varselet til tidligere kollegaer. Kommunens uforsvarlige behandling av varselet har fått alvorlige konsekvenser for henne.

Datatilsynet er ansvarlig for å håndheve personopplysningsloven og personvernforordningen. Når brudd på offentleglova eller forvaltningsloven innebærer at personopplysninger kan være behandlet i strid med personvernforordningen, har Datatilsynet adgang til å vurdere lovligheten av behandlingen og illegge sanksjoner ved brudd.

Statsforvalteren fastslo i vedtak 18. oktober 2019 at både rådmannen og ordføreren var inhabile i varslersaken etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. At kommunens håndtering av varslersaken bryter med kravene til habilitet, gjør saken mer alvorlig.

Opplysninger om noens personlige forhold er unntatt offentlighet, og skal ikke gis innsyn i. I denne saken er innsyn gitt gjennom inhabil prosess. Kommunens motvilje mot å følge lovverket synes å være motivert av andre hensyn enn en reell innsats for å håndtere hennes personopplysninger på en rettmessig måte.

Kommunen har opptrådt grovt uaktsomt gjennom sin manglende vilje til å etterleve lovverket, på tross av tydelige føringer fra overordnede myndigheter. Handlingene har pågått over en periode på fem år. Hun har dokumentert 32 overtredelser.

Hun har som registrert rettslig klageinteresse i å påklage Datatilsynets vurdering om valg av reaksjon og utmåling av gebyr, jf. Sivilombudets uttalelse i sak 2024/4601. Datatilsynets overtredelsesgebyr til kommunen på 250 000 kroner er for lavt og står ikke i forhold til overtredelsens alvor, varighet og konsekvenser, jf. forordningen artikkel 83 og Personvernrådets retningslinjer.

4 Personvernemndas vurdering

4.1 Datatilsynets kompetanse

Personopplysningsloven og personvernforordningen gjelder ved helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register, jf. personopplysningsloven § 2.

Datatilsynet fører tilsyn med etterlevelsen av reglene i personvernforordningen, jf. personopplysningsloven § 20, forordningen artikkel 51 og artikkel 57 nr. 1.

Det følger av personopplysningsloven § 20 tredje ledd bokstav b at tilsynets myndighet etter artikkel 58 gjelder tilsvarende for tilsyn med overholdelsen av «bestemmelser om behandling av personopplysninger i andre lover og forskrifter, så langt behandlingen faller innenfor lovens og personvernforordningens virkeområde etter § 2». Det er derfor på det rene at Datatilsynet har kompetanse til å vurdere om den behandlingsansvarlige har rettslig grunnlag for behandlingen av personopplysninger i personvernforordningen artikkel 6, om kravene som oppstilles til supplerende rettsgrunnlag i artikkel 6 nr. 3 er oppfylt, samt om vilkårene i det supplerende rettsgrunnlaget i norsk rett er oppfylt.

4.2 Behandling av personopplysninger

Lagring og utlevering av opplysninger om identifiserte eller identifiserbare personer utgjør «behandling» av «personopplysninger», jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 1 og 2. Skal behandlingen være lovlig, må den ha rettslig grunnlag i artikkel 6, samt i artikkel 9 dersom behandlingen også omfatter særlige kategorier opplysninger (for eksempel helseopplysninger). I tillegg må behandlingen skje på en lovlig, rettferdig og åpen måte, jf. artikkel 5, slik at blant annet de registrertes rettigheter fastsatt i personvernforordningen kapittel III ivaretas.

4.3 Behandlingsgrunnlag

X kommune har erkjent å ha brutt personvernforordningen da sluttinnleggene til tingretten 8. januar 2021 ble publisert i kommunens offentlige postjournal 14. januar 2021, og avpublisert kort tid etter. Sluttinnleggene inneholdt helseopplysninger og opplysninger om As økonomiske forhold. Nemnda er enig i at publiseringen av sluttinnleggene manglet rettslig grunnlag i personvernforordningen artikkel 6 og 9, og at den derfor var ulovlig.

Nemnda går så over til å vurdere lovligheten av å gi to personer delvis innsyn i As varsel til X kommune.

Nemnda legger til grunn at aktuelle rettslig grunnlag (behandlingsgrunnlag) i denne saken er artikkel 6 nr. 1 bokstav c «behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige». Den rettslige forpliktelsen må i henhold til artikkel 6 nr. 3 være fastsatt i unionsretten (bokstav a) eller i nasjonal rett (bokstav b). Behandling av særlig kategorier opplysninger må i tillegg oppfylle vilkårene i artikkel 9 nr. 2.

X kommune har angitt offentleglova § 3 og forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og nr. 3 som supplerende rettsgrunnlag for avgjørelsen om å gi delvis innsyn i varselet. Det er på det rene at nemnda har kompetanse til å vurdere om disse bestemmelsene gir tilstrekkelig supplerende rettsgrunnlag.

Etter offentleglova § 3 er forvaltningens saksdokumenter som hovedregel offentlige, jf. Grunnloven § 100 femte ledd. Opplysninger som er undergitt taushetsplikt i eller i medhold av lov, er i utgangspunktet unntatt fra innsyn, jf. offentleglova § 13 første ledd. Unntak gjelder dersom den opplysninger gjelder, samtykker til at innsyn gis, jf. offentleglova § 13 tredje ledd, eller dersom taushetsplikten har falt bort, f.eks. etter bestemmelsene i forvaltningsloven § 13 a eller § 13 b.

Personvernforordningen artikkel 86 har regler om behandling og allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter, og lyder slik:

«Personopplysninger i offentlige dokumenter som en offentlig myndighet eller et offentlig eller privat organ er i besittelse av for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, kan utleveres av myndigheten eller organet i samsvar med unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den offentlige myndigheten eller organet er underlagt, for å bringe allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter i samsvar med retten til vern av personopplysninger i henhold til denne forordning.»

Bestemmelsen må ses i sammenheng med fortalepunkt 154, som overordnet sett gir uttrykk for at forordningen ikke skal tolkes slik at den er til hinder for utlevering av personopplysninger etter nasjonale regler om allmennoffentlighet.

Justis- og beredskapsdepartementet har uttalt seg om forholdet mellom personvernforordningen og offentleglova i Prop. 158 L (2020-2021) punkt 4.1.1:

«Formålet med artikkel 86 synes å være at forordningen ikke skal være til hinder for utlevering av personopplysninger etter nasjonale regler om allmennoffentlighet. Departementet legger til grunn at bestemmelsen i alle fall innebærer at forordningen skal tolkes og anvendes slik at den ikke begrenser innsynsretten etter offentleglova. Det vises til at det følger av fortalepunkt 154 at det 'ved anvendelse av denne forordning kan tas hensyn til prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter'.»

Nemnda legger etter dette til grunn at personvernforordningen i utgangspunktet ikke innskrenker forvaltningens rett og plikt til å gi innsyn etter offentleglova. Forvaltningsorganet vil i slike tilfeller ha et rettslig grunnlag for behandlingen i form av å gi innsyn i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c, jf. offentleglova § 3.

Taushetsbelagte opplysninger er som nevnt unntatt fra innsyn, jf. offentleglova § 13. Det følger av forvaltningsloven § 13 at kommunen i utgangspunktet har taushetsplikt om «noens personlige forhold». Det fremgår av forarbeidene at det «i utgangspunktet bør anses som et personlig forhold at noen har gitt opplysninger om en annen, med mindre det er tale om anmeldelser o.l. mellom næringsdrivende», jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 25. Nemnda legger derfor til grunn at kommunen har taushetsplikt både om den omstendighet at A har inngitt et varsel, og om de personlige forhold som fremgår av varselet.

Forvaltningsloven § 13 a oppstiller unntak fra taushetsplikten når det ikke er behov for beskyttelse. Kommunen har påberopt § 13 a nr. 1 og nr. 3, som lyder slik:

«Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:

1. at opplysninger gjøres kjent for dem som de direkte gjelder, eller for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker,

[...]

3. at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.»

Unntaket i forvaltningsloven § 13 a nr. 1 gjelder samtykketilfellene. Etter kommunens syn hadde A samtykket til at opplysninger om hennes personlige forhold ble delt med de to personene som er omtalt i varselet.

Grunnlaget for denne anførselen er at A hadde undertegnet en erklæring 27. august 2019 om fritak for taushetsplikt. Erklæringen hadde følgende ordlyd:

«Undertegnede [klagers navn] erklærer herved at jeg fritar følgende personer/instanser for enhver form for taushetsplikt som de måtte være bundet av i forhold til min person/min sak jf. Forvaltningslovens § 13a 1, og tilsvarende bestemmelser i andre lover, også om yrkesmessig taushetsplikt.

[fem navngitte personer, herunder ordføreren og rådmannen i kommunen]

Jeg er helt og fullt oppmerksom på konsekvensene ved dette fritaket fra taushetsplikt og, at eventuell offentliggjørelse av taushetsbelagte opplysninger om min person er mitt eget ansvar. Jeg er fullt oppmerksom på at dersom min sak blir tatt opp i fagavisen Kommunal Rapport, er jeg også forberedt på at institusjonen/personene jeg har fritatt for taushetsplikt står fritt til eventuelt å bruke slike taushetsbelagte opplysninger når de eventuelt uttaler seg til avisen. Jeg forutsetter at ovennevnte personer må dokumentere sine påstander.»

Det fremgår av Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) vedlegg 2 pkt. 3.1.2 at et samtykke «bare gjelder i den spesielle relasjonen det er innhentet til». Unntak gjelder bare der annet er «uttrykkelig avtalt». For å

avklare hvor langt samtykket rekker, må samtykkets ordlyd sammenholdes med den situasjonen som det er avgitt i.

A og kommunen ser forskjellig på spørsmålet om hvor langt samtykket rekker. I Sivilombudets uttalelse 2022/1406 punkt 2.3 drøftes spørsmålet slik:

«Kommunen og klageren er uenige om klageren hadde gitt samtykke til å gjøre taushetspliktig informasjon kjent for andre. Klageren hadde undertegnet en erklæring 27. august 2019 om fritak for taushetsplikt. Erklæringen var lagt ved to e-poster fra en journalist til ordføreren og rådmannen i kommunen, der de ble stilt spørsmål og forelagt uttalelser om innholdet i varselet for å kunne imøtegå disse ved omtale av varslersaken i avisen.

Erklæringen hadde følgende ordlyd:

[...]

Kommunen har i et notat som kommunen også har vist til i svaret til ombudet, omtalt erklæringen slik i vurderingen av taushetsplikt om varslers identitet:

‘I de tilfellene hvor ordfører og rådmann er saksbehandler, og [klagerens] navn som varslers har blitt kjent, må nevnte erklæring anses som et samtykke, som innebærer at det ikke vil foreligge brudd på taushetsplikten. I det erklæringen også omhandler «instanser» er det mulig at den også innebærer at saksbehandlere underlagt rådmannen også er fritatt fra taushetsplikten.

[Klagerens] erklæring som nevnt svekker generelt [klagerens] behov som varslers for å være undergitt det vern som reglene om taushetsplikt er ment å gi.’

Fordi det var uklart om kommunen mente erklæringen fritok kommunen generelt fra taushetsplikten og da ordføreren sto som saksbehandler på enkelte brev i korrespondansen med klageren i innsynssaken, foranlediget dette Sivilombudets spørsmål om kommunen mente det forelå et samtykke som gjorde at personlige opplysninger likevel kunne utgis i innsynssaken.

I svaret hit anførte kommunen at erklæringen er helt generelt utformet uten begrensninger i innhold eller tid så lenge opplysningen gjelder klageren som person eller klagerens sak. Videre anførte kommunen at erklæringen er gitt frivillig og at samtykket fra klageren er gyldig og informert. Kommunen mente at avsnittet i erklæringen som gjelder Kommunal Rapport gjelder i tillegg til den generelle erklæringen som er gitt ovenfor:

‘Deretter legger [klageren] i erklæringen til at dersom Kommunal Rapport skulle skrive om saken, er [klageren] også (altså i tillegg til det foranstående) innforstått med at disse personene kan bruke taushetsbelagte opplysninger om [klageren]. At denne setningen skulle bety at fritak fra taushetsplikten utelukkende gjaldt for uttalelser til Kommunal Rapport (hvis avisen skulle spørre), er det ut fra en normal språklig forståelse ikke dekning for i erklæringens ordlyd.’

Kommunen viste til at erklæringen var undertegnet to dager før klageren tok ut stevning mot kommunen og kommunen mente klageren i denne forbindelse ‘var i dialog’ med journalisten i

Kommunal Rapport, samt at journalisten 'var gitt innsyn i både varselet og et dokument med sensitive helseopplysninger' og skrev videre:

'Det er dermed grunn til å anta at [klageren] ved signeringen av erklæringen var innforstått med at personlige opplysninger om [klageren] ville bli spredd i betydelig grad.'

Klageren hadde selv gitt journalisten innsyn i varselet og en HMS-rapport med helseopplysninger, samt 'spredd varselet til en rekke lokalpolitikere i kommunen' og kommunen mente derfor at det var 'vanskelig å se noe grunnlag for å begrense rekkevidden av det fritaket fra taushetsplikten [klageren] har gitt ordføreren og kommunens øverste administrative leder.'

Etter sivilombudets syn kan en samtykkeerklæring ikke fortolkes avsnitt for avsnitt, slik kommunen synes å gjøre. Ordlyden i erklæringen må ses samlet for å vurdere hva det er gitt samtykke til at de taushetspliktige opplysningene kan brukes til. Selv om ordlyden er generell og ikke tidsbegrenset, kan det ikke ses bort fra i hvilken sammenheng den er gitt i. En slik forståelse er også best i tråd med den strenge forståelsen som forarbeidsuttalelsene gir uttrykk for, se ovenfor.

I hvilken grad klager selv har gitt opplysninger om saken til andre, kan vanskelig sees å ha relevans for fortolkningen av samtykkets rekkevidde, men kan være et moment i vurderingen av om ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold, f. eks at opplysningene er alminnelig kjent etter § 13 a nr. 3.

Det er på det rene at det var en journalist i Kommunal Rapport som sendte kommunen samtykkeerklæringen sammen med to e-poster til henholdsvis ordføreren og rådmannen med spørsmål og utsagn som de fikk anledning til å besvare og imøtegå. Det er da i utgangspunktet i denne relasjonen fritaket fra taushetsplikt er gitt. Etersom det ikke ser ut til å ha vært noen direkte dialog mellom klageren og kommunen om samtykket kunne benyttes i andre sammenhenger enn i dialogen med journalisten, bør kommunen være varsom med å tolke samtykket utvidende. En ren språklig tolkning av ordlyden i erklæringen vil klart nok ikke være tilstrekkelig for å forsikre seg om at samtykket også gjaldt ved behandlingen av innsynsbegjæringen. Etter sivilombudets syn er erklæringen uansett helt tydelig på at det er fem navngitte personer, herunder blant annet ordføreren som en av de omvarslede, som er unntatt taushetsplikten, og den kan derfor ikke forstås slik at den fritar kommunen som et forvaltningsorgan eller andre personer enn de som uttrykkelig var nevnt i erklæringen.

I alle tilfelle gjelder et samtykke som grunnlag for fritak for taushetsplikt bare så langt det ikke er trukket tilbake. Det pekes derfor også på at i tidsrommet mellom samtykkeerklæringen ble gitt og innsynsbegjæringene ble besvart, hadde klager i flere e-poster til kommunen motsatt seg at det skulle bli gitt innsyn.

Etter Sivilombudets syn opphever ikke erklæringen kommunens taushetsplikt i innsynssaken, og det eventuelle samtykket var uansett trukket tilbake. Om det tidligere samtykket har ført til at ellers taushetsbelagte opplysninger er blitt allment kjent, og derfor ikke lenger er taushetsbelagt, omtales i pkt. 2.5.»

Nemnda er enig med Sivilombudet i at samtykkeerklæringen, som var undertegnet for at en journalist skulle kunne stille ordføreren og rådmannen spørsmål om innholdet i varselet, ikke kunne brukes som grunnlag for å gi de to kollegaene innsyn i varselet. Nemnda er videre enig med Sivilombudet at

samtykket uansett ble trukket tilbake før innsyn ble gitt. Det er derfor på det rene at unntaket i forvaltningsloven § 13 a nr. 1 ikke får anvendelse i dette tilfellet.

Kommunen har videre gjort gjeldende at opplysningene uansett omfattes av unntaket i forvaltningsloven § 13 a nr. 3, som gjelder de tilfeller «hvor ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder».

I Sivilombudets uttalelse 2022/1406 punkt 2.3 drøftes dette spørsmålet slik:

«Opplysninger er alminnelig kjent dersom de er offentlig publisert, men ikke dersom de bare er kjent i form av rykte eller bare er kjent i et avgrenset miljø, jf. Rettleiaren til offentleglova punkt 6.2.5.4. Det bør unngås at forvaltningen aktivt medvirker til at opplysningene får en helt annen omtale og spredning enn de ellers ville fått, jf. Ot.prp.nr.3 (1976–1977) side 147 flg. At taushetsbelagte opplysninger en gang, eventuelt ved en feil, har blitt offentliggjort, betyr for øvrig ikke at taushetsplikten uten videre har opphørt, jf. ombudets årsmelding for 2004 side 107 (SOMB-2004-20) og SOM-2015-1458.

Kommunens vurdering, som kom til uttrykk i brevet 4. desember 2020 til klageren, ble av kommunen fastholdt i svarbrevet hit 14. oktober 2021:

‘Helseopplysninger eller andre personlige opplysninger som [klageren] eller [klagerens] advokat ikke har gått offentlig ut med, eller som ikke var kjent for [navnet på de to som hadde bedt om innsyn] på annen måte, ble sladdet’.

Kommunen har i svarbrevene hit lagt ved utskrifter av en rekke medieomtaler av saken fra 2019 og også vist til at klageren hadde sendt varselet til de fleste kommunestyremedlemmene. Kommunen viste også til at klageren skal ha vist varselet til en journalist og en som var engasjert til å utarbeide en HMS-rapport i kommunen.

Etter sivilombudets syn har klageren delt varselet med et avgrenset miljø da det ble sendt til kommunestyremedlemmene og personen som skulle utarbeide en HMS-rapport. Kommunestyremedlemmer vil ha taushetsplikt ved ‘tjeneste eller arbeid’ for et forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 13 nr. 1. Sivilombudet kan ikke ta stilling til hvorvidt journalisten har sett varselet da klageren og kommunen er uenige her, men dette har i alle tilfelle begrenset betydning i vurderingen av om opplysningene var «alminnelig kjent». Medieomtalen som kommunen har lagt ved utskrifter av sammen med svarbrevet hit, er fra 2019 og gir ikke de detaljopplysningene om klagers personlige forhold som står usladdet i varselet det ble gitt innsyn i.

Det er så et spørsmål om de to som ble gitt delvis innsyn i varselet var kjent med opplysningene om klagerens personlige forhold.

Vurderingen av om ingen berettiget interesse tilsier at opplysningene holdes hemmelig, vil etter ordlyden, og også understøttet av forarbeidene, ikke nødvendigvis slå likt ut overfor alle det er aktuelt å gi opplysningene til. Det kan legges vekt, ikke bare på opplysningenes art, men også på forhold som tilsier at opplysningene brukes i en bestemt situasjon eller en bestemt relasjon, jf. Ot.prp.nr.3 (1976-1977) vedlegg 2 punkt 3.3.2. Sivilombudet har tidligere uttalt at enkeltpersoner kan få innsyn i opplysninger som ellers er underlagt taushetsplikt, dersom disse allerede er kjent for den konkrete mottakeren, og samtidig nekte innsyn for allmenheten for øvrig, se ombudets uttalelse 15. desember 2016 (SOM-2015-3400). Imidlertid

må det gjøres en konkret vurdering av hver enkelt opplysning for å forsikre seg om at opplysningene er kjent. I den forannevnte uttalelsen sto det slik:

‘Under enhver omstendighet må det imidlertid være en forutsetning at den informasjonen som gis ut, ikke inneholder flere eller mer detaljerte opplysninger om ‘noens personlige forhold’ enn det mottakeren allerede hadde tilgang til fra andre informasjonskilder. Videre må det være en forutsetning at mottakeren gjennom å få tilgang til opplysningene hos forvaltningsorganet, ikke får en bedre eller sikrere kilde til informasjon enn det vedkommende tidligere hadde. Den sistnevnte forutsetningen vil ikke være oppfylt i tilfeller hvor innsyn medfører at mottakeren får bekreftet mer eller mindre sikre antagelser basert på rykter, observasjoner knyttet til personen opplysningen gjelder mv. Hva som kan anses som likeverdige informasjonskilder, vil kunne variere etter opplysningens art.

Når utgangspunktet er at opplysninger er underlagt taushetsplikt, er det forvaltningen som har plikt til å forsikre seg om at vilkårene for utlevering likevel er til stede. Dersom opplysningene gis ut, er det videre forvaltningsorganet som må sørge for notoritet rundt de faktiske omstendighetene som ligger til grunn for vurderingen av forholdet til taushetsplikten.’

Det vil si at dersom en har kjennskap til at en kollega er sykmeldt, og at det er en arbeidskonflikt på jobb, innebærer ikke dette at arbeidsgiver uten hinder av taushetsplikten kan dele opplysninger om den sykmeldtes følelser knyttet til situasjonen, helse eller den sykmeldtes økonomi, se også SOMB-2002-4 (2002 s. 82).

Kommunen har opplyst hit at den kan dokumentere at de to kollegaene ‘var som tidligere nære kollegaer av klageren, dvs. før de ble gitt et begrenset innsyn i varselet, kjent med klagerens varsel og sykehistorie.’. Dokumentasjonen er ikke fremlagt hit, heller ikke etter at klager i brev 3. januar 2022 har opplyst at dette ikke er noe klageren er kjent med. Klageren har i brev 3. januar 2022 til sivilombudet opplyst at den ene som hadde bedt om innsyn kun hadde jobbet sammen med klageren noen måneder i 2016, mens den andre var kollega i årene 2017-2019. Det var ikke kjent for klageren at disse to personene hadde hatt innsyn i varselet eller ‘sykehistorie’ før innsyn ble gitt av kommunen i desember 2020.

Uenigheten mellom kommunen og klager om hvilke personlige opplysninger de to tidligere kollegaene kjente til om klageren før de fikk delvis innsyn i varselet, er med den skriftlige behandlingen her og på bakgrunn av de opplysninger som har vært tilgjengelig for ombudet, ikke mulig å avklare.

Dette er imidlertid ikke avgjørende for sivilombudets vurdering og konklusjon. Det sladdede varselet inneholder som tidligere skrevet omfattende og detaljerte sensitive personlige opplysninger, som er langt mer inngående og detaljerte enn det kollegaer normalt vil være kjent med. Det fremstår som lite sannsynlig at de to som fikk delvis innsyn har hatt den detaljkunnskapen om innholdet i varselet. Taushetsplikten må vurderes for hver enkelt opplysning, og kommunen må ha notoritet knyttet til hver av dem. Det var gått minst ett år fra de to tidligere kollegene arbeidet med klageren, til det ble gitt delvis innsyn i varselet. Hva en husker av detaljer fra kollegaers personlige forhold vil nødvendigvis svekkes over tid. Kravet i forvaltningsloven § 13 a nr. 3 er at det er ‘ingen berettiget interesse [som] tilsier at de holdes hemmelig’. Selv der opplysningene tidligere har vært kjent for en kollega, vil det etter sivilombudets syn måtte ses hen til at den beskyttede etter en tid igjen kan ha en berettiget

interesse for hemmelighet. Sivilombudet mener uansett at et forvaltningsorgan bør være varsom med å utgi sensitive opplysninger om personlige forhold etter en slik vurdering. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende når den som er beskyttet har uttrykt at en ikke ønsker at kollegaene skal gis innsyn.

Sivilombudet har kommet til at kommunen har brutt taushetsplikten ved å gi delvis innsyn i varselet og ved dette gi ut opplysninger om klagerens personlige forhold. Det er overfor ombudet ikke dokumentert at alle opplysningene var alminnelig tilgjengelig og heller ikke at hver og en av de usladdede taushetsbelagte opplysningene var kjent for de to kollegaene som ble gitt innsyn.»

Nemnda er enig med Sivilombudet i at heller ikke forvaltningsloven § 13 a nr. 3 kan brukes som supplerende rettsgrunnlag for utleveringen. Varselet inneholdt sensitive opplysninger, og kommunen har ikke godtgjort at «ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig».

Nemnda har etter dette kommet til hovedregelen om innsyn etter offentleglova § 3 ikke utgjør et supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3. Dokumentene inneholder opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt, og er unntatt fra innsyn, jf. offentleglova § 13. Kommunen hadde dermed ikke rettslig grunnlag i personvernforordningen artikkel 6 for å gi innsyn i As personopplysninger i varselet. Kommunen hadde heller ikke rettslig grunnlag for å utlevere særlig kategorier av personopplysninger etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g, som også krever grunnlag etter artikkel 6.

4.4 Bør X kommune ilegges overtredelsesgebyr?

4.4.1 Er det grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr?

Etter personopplysningsloven § 26 kan Datatilsynet ilegge overtredelsesgebyr etter personvernforordningen artikkel 83, jf. artikkel 58 nr. 2 bokstav i. Det følger videre av personopplysningsloven § 26 at også offentlige myndigheter og organer kan ilegges overtredelsesgebyr, jf. artikkel 83 nr. 7.

Det fremgår av artikkel 83 nr. 5 bokstav a at det blant annet kan ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på «de grunnleggende prinsippene for behandling, herunder vilkår for samtykke, i henhold til artikkel 5, 6, 7 og 9». Ileggelse av gebyr forutsetter at den behandlingsansvarlige har handlet forsettlig eller uaktsomt, jf. EU-domstolens dom 5. desember 2023 i sak C-807/21 (Deutsche Wohnen) avsnitt 75 og dom 5. desember 2023 i sak C-683/21 (Nacionalinis visuomenės sveikatos centras) avsnitt 80.

Ved vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, skal det tas hensyn til momentene i personvernforordningen artikkel 83 nr. 2 bokstavene a til k. Etter bokstav a skal det blant annet legges vekt på «karakteren, alvorlighetsgraden og varigheten av overtredelsen».

Nemnda er enig med Datatilsynet i at det er grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr i dette tilfellet. Kommunen har behandlet personopplysninger uten rettslig grunnlag i form av å ha utlevert taushetsbelagt informasjon. Nemnda finner det klart at det var uaktsomt av kommunen å utlevere opplysningene. Bruddet på grunnleggende krav til behandling av personopplysninger i forordningen artikkel 6 og 9 er alvorlig. Nemnda viser blant annet til opplysningenes karakter, og til at den ulovlige publiseringen i den offentlige postjournalen innebar at opplysningene var åpent tilgjengelige for en ubestemt krets av personer i den tiden de lå ute. Individualpreventive og allmennpreventive hensyn tilsier derfor at det bør ilegges overtredelsesgebyr.

Nemnda kan ikke se at det EØS-rettslige prinsippet om "legal certainty" er til hinder for å ilegge overtredelsesgebyr, slik kommunen har anført. Denne anførselen knytter seg til artikkel 86, som gjelder de tilfeller hvor innsyn gis «i samsvar med [...] medlemsstatenes nasjonale rett». I dette tilfellet er innsyn gitt i strid med offentleglova § 13.

Nemnda finner ikke grunn til å drøfte kommunens anførsler om at Datatilsynet har begått saksbehandlingsfeil. Nemnda har full kompetanse til å overprøve tilsynets vedtak, og den treffer selv nytt vedtak i saken. Nemnda kan ikke se at noen av de anførte saksbehandlingsfeilene har virket inn på nemndas vedtak. Ut over dette er det ikke nødvendig å drøfte om Datatilsynet har begått noen saksbehandlingsfeil.

4.4.2 Utmåling av gebyret

Datatilsynet ila kommunen et overtredelsesgebyr på 250 000 kroner. Det fremgår av forhåndsvarselet at Datatilsynet opprinnelig tok sikte på å ilegge et gebyr på 500 000 kroner, men gebyrets størrelse ble redusert som følge av lang saksbehandlingstid.

X kommune har gjort gjeldende at det ilagte gebyret må settes ytterligere ned. Kommunen har blant annet vist til at opplysningene som ble publisert i den offentlige postjournalen, ikke var tilgjengelige for allmennheten i mer enn drøyt to timer.

Artikkel 83 nr. 1 fastsetter følgende utgangspunkt for utmålingen av gebyrets størrelse:

«Hver tilsynsmyndighet skal sikre at ilegging av overtredelsesgebyr i henhold til denne artikkel for overtredelser av denne forordning nevnt i nr. 4, 5 og 6 i hvert enkelt tilfelle er virkningsfull, står i et rimelig forhold til overtredelsen og virker avskrekkende.»

Det fremgår av artikkel 83 nr. 5 bokstav a at gebyret for overtredelse av artikkel 6 ikke kan overstige «20 000 000 euro eller, dersom det dreier seg om et foretak, på opptil 4 % av den samlede globale årsomsetningen i forutgående regnskapsår».

Ved utmålingen av gebyret skal det tas hensyn til momentene i forordningen artikkel 83 nr. 2 bokstavene a til k. I det følgende vil nemnda knytte noen bemerkninger til enkelte av disse momentene.

Etter bokstav a skal det tas hensyn til «karakteren, alvorlighetsgraden og varigheten av overtredelsen, idet det tas hensyn til den berørte behandlingens art, omfang eller formål samt antall registrerte som er berørt, og omfanget av den skade de har lidd». Nemnda finner det klart at overtredelsene er alvorlige. Publiseringen av As personopplysninger på kommunens postjournal gjorde opplysningene tilgjengelige for alle og enhver i den tiden de lå på nettet, med de muligheter for bruk og misbruk som det åpner for. Det er ikke formildende at opplysningene ble avpublisert etter drøyt to timer, slik kommunen har anført. Det er ikke grunn til å betvile at saken har vært en stor belastning for A, men det kan ikke legges til grunn at dette utelukkende skyldes kommunens overtredelser av personvernordningen.

Etter bokstav b skal det tas hensyn til «hvorvidt overtredelsen ble begått forsettlig eller uaktsomt». Det var uaktsomt av kommunen å utlevere opplysningene.

Etter bokstav g skal det tas hensyn til «kategoriene av personopplysninger som er berørt av overtredelsen». Nemnda legger til grunn at utleveringen omfattet særlige kategorier av personopplysninger, bl.a. helseopplysninger.

Når det gjelder den konkrete utmålingen av overtredelsesgebyret, følger det som nevnt av artikkel 83 nr. 1 at overtredelsesgebyret skal utmåles til et beløp som innebærer at sanksjonen er "virkningsfull, står i et rimelig forhold til overtredelsen og virker avskrekkende". Dette gir tilsynsmyndigheten et vidt skjønn ved utmålingen. Det er imidlertid gitt nærmere anvisninger for utmålingen i Personvernrådets retningslinjer 04/2022. I retningslinjene skilles det mellom tre alvorlighetsgrader; "low", "medium" og "high". Når den enkelte overtredelse plasseres i en av disse tre kategoriene, gir retningslinjene anvisning på et utgangspunkt for gebyrutmålingen, jf. avsnitt 60:

"- When calculating the administrative fine for infringements of a **low level of seriousness**, the supervisory authority will determine the starting amount for further calculation at a point between 0 and 10% of the applicable legal maximum.

- When calculating the administrative fine for infringements of a **medium level of seriousness**, the supervisory authority will determine the starting amount for further calculation at a point between 10 and 20% of the applicable legal maximum.

- When calculating the administrative fine for infringements of a **high level of seriousness**, the supervisory authority will determine the starting amount for further calculation at a point between 20 and 100% of the applicable legal maximum."

Med dette som utgangspunkt vil den endelige gebyrfastssettelse bero på omstendighetene i den enkelte sak, og på hvilke skjerpene og formildende momenter som gjør seg gjeldende. Selv om Personvernrådets retningslinjer ikke er bindende for medlemsstatene, har nemnda merket seg at det i LB-2024-154313 legges «betydelig vekt» på disse retningslinjene ved prøvingen av gyldigheten av et vedtak om overtredelsesgebyr etter personopplysningsloven. I tråd med dette finner også nemnda den hensiktsmessig å ta utgangspunkt i den fremgangsmåten disse retningslinjene gir anvisning på.

Etter nemndas syn ligger den aktuelle overtredelsen i øvre sjikt av kategorien «moderat alvorlighetsgrad». Dette innebærer at utgangspunktet skal være et sted mellom 10-20 prosent av den øvre rammen for gebyret. Dette utgjør et sted mellom 2 000 000 til 4 000 000 euro. I den konkrete saken – etter å ha tatt hensyn til utmålingsmomentene i artikkel 83 nr. 2 – la Datatilsynet til grunn at det overtredelsesgebyret i utgangspunktet burde utgjøre 500 000 kroner. Nemnda er enig i dette utgjør et passende nivå. Nemnda har i den forbindelse sett hen til utmålingen i sak PVN-2022-13, som var en mer alvorlig sak, og til kravet om at gebyret ikke skal være uforholdsmessig høyt, jf. Personvernrådets retningslinjer 04/2022 avsnitt 137.

Datatilsynet reduserte senere overtredelsesgebyret med 250 000 kroner på grunn av lang saksbehandlingstid. Nemnda oppfatter det slik at kommunen anfører at saksbehandlingstiden er så lang at overtredelsesgebyret bør reduseres ytterligere.

Når det gjelder saksbehandlingstidens lengde, har nemnda merket seg at A kontaktet Datatilsynet 15. desember 2020. Datatilsynet ba kommunen om å redegjøre for saken 14. januar 2021. Kommunen ga slik redegjørelse 15. januar 2021. Tilsynet ba kommunen om en ny redegjørelse 20. mai 2021, noe kommunen ga 28. juni 2021. Tilsynet varslet kommunen om gebyr 1. februar 2023, og kommunen ga sine merknader til varselet 17. mars 2023. Vedtak om overtredelsesgebyr ble først fattet 28. juni 2024. Dette var om lag tre og et halvt år etter at A kontaktet Datatilsynet, nær tre år etter kommunen ble bedt om å redegjøre for saken.

Saken har reist spørsmål om rekkevidden av unntakene fra taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 a. Nemnda har derfor forståelse for at Datatilsynet ønsket å avvente hva Sivilombudet kom til. Samtidig har tilsynet et selvstendig ansvar for å sikre at saken avgjøres «innen rimelig tid», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd. Dette er spesielt viktig i saker hvor det er aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr, jf. Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6.

Saken ble oversendt til Personvernemnda ved brev 24. oktober 2024. Den samlede saksbehandlingstiden vil overstige fire år fra klagen ble inngitt. Saken har ikke vært så komplisert at dette kan forsvares. Det er for øvrig ingen unnskyldningsgrunn at saksbehandlingstiden delvis har sammenheng med knappe ressurser. Saker om overtredelsesgebyr må uansett prioriteres, jf. Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6.

I saker om overtredelsesgebyr følger det av EMK artikkel 6 nr. 1 at saken må avgjøres innen rimelig tid ("within reasonable time"). Nemnda minner for ordens skyld om at denne fristen – i motsetning til kravet om avgjørelse «uten grunnet opphold» i forvaltningsloven § 11 a – ikke begynner å løpe allerede fra det tidspunktet saken innledes. Fristen begynner først å løpe fra det tidspunktet den ansvarlige ble anklaget i konvensjonens forstand. I gebyrsammenheng vil den ansvarlige regnes som anklaget fra det tidspunkt vedkommende mottar et forhåndsvarsel om ileggelse av overtredelsesgebyr. Fra dette tidspunktet må saken avgjøres innen rimelig tid. En eventuell krenkelse vil først foreligge der denne tidsrammen er overskredet.

I saker hvor saksbehandlingstiden er så lang at det foreligger en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1, vil konvensjonsbruddet måtte repareres etter EMK artikkel 13. For noen konvensjonsbrudd vil det kunne være tilstrekkelig reparasjon at krenkelsen konstateres i premissene for avgjørelsen. Ved ileggelse av straff i straffelovens forstand kan reparasjon skje ved at det gis en reduksjon av straffen, men det kan også være aktuelt å gi betinget dom eller deldom, eller å velge en mildere straffart, jf. HR-2016-225-S avsnitt 39. Ved ileggelse av overtredelsesgebyr vil det mest praktiske som regel være å redusere gebyret.

Hvor stor reduksjonen skal være, vil bero på en konkret vurdering av en rekke forhold, blant annet saksbehandlingstidens lengde, sakens størrelse og kompleksitet og hva som er grunnen til at saksbehandlingen har tatt lang tid. Lang saksbehandlingstid vil kunne forsvares i store og komplekse saker, eller i saker hvor den behandlingsansvarlige selv kan lastes for den svake fremdriften. Omvendt vil perioder med liggetid – hvor det ikke gjøres noe med saken – som regel ikke kunne forsvares.

Etter nemndas syn gir den praksis Høyesterett som følger i straffesaker, veiledning også i saker om utmåling av overtredelsesgebyr etter personopplysningsloven. Fra og med PVN-2025-30 har nemnda lagt seg på en praksis hvor det i normaltillfellene gis en gebyrreduksjon på mellom 0-10 prosent i saker hvor liggetiden er opptil 1 år. Dersom liggetiden er mellom 1–2 år, vil reduksjonen i normaltillfellene være mellom 10–20 prosent. Dersom liggetiden er mellom 2–3 år, vil reduksjonen i normaltillfellene være mellom 20–30 prosent. Dersom liggetiden er mellom 3–5 år, vil reduksjonen i normaltillfellene være mellom 30–50 prosent. Er liggetiden helt unntaksvis enda lengre, vil det kunne være aktuelt med en større reduksjon. Det er grunn til å understreke at dette utelukkende skal anses som veiledende utgangspunkter for utmålingen. I en konkret sak vil reduksjonen kunne bli høyere og lavere enn det disse angivelsene tilsier – alt etter hva som er nødvendig for å reparere krenkelsen, jf. EMK artikkel 13. Det vil i tillegg kunne tas hensyn til omfanget av bruddet på forvaltningsloven § 11 a første ledd, som krever av saken må forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold.

I den foreliggende sak fikk kommunen status som anklaget 1. februar 2023. Vedtak ble truffet 28. juni 2024. Selv om det tok lang tid å treffe vedtak, kan ikke hele denne perioden anses som liggetid.

Nemnda antar at den samlede liggetiden utgjør et sted mellom 1,5 til 2 år. Datatilsynet reduserte det opprinnelige overtredelsesgebyret med 250 000 kroner, som utgjør en reduksjon på 50 prosent. Etter nemndas syn ville det ha vært tilstrekkelig med en reduksjon på 20 prosent, slik at overtredelsesgebyret skulle ha vært fastsatt til 400 000 kroner.

Nemnda antar imidlertid at forvaltningsloven § 34 tredje ledd er til hinder for å endre vedtaket til skade for kommunen, siden det ikke er sendt melding om endring innen fristen på tre måneder etter at Datatilsynet mottok klagen. Nemnda legger derfor til grunn at Datatilsynets vedtak må stadfestes.

Klagen har etter dette ikke ført frem.

Vedtaket er enstemmig.

4.5 Konklusjon

Datatilsynets vedtak 28. juni 2024 stadfestes.

Marius Stub
leder

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.