

Sissel Beate Fuglestad

Deres referanse

Vår referanse  
23/03206-24

Dato  
30.08.2024

## **Vedtak om irrettesettelse - utsendelse av politisk reklame på e-post**

Datatilsynet mottok i august 2023 flere klager fra privatpersoner som hadde mottatt en e-post fra Flertallspartiene i Stavanger (Arbeiderpartiet, Folkets Parti - FNB, Miljøpartiet De Grønne, Rødt, Senterpartiet og SV). Vi besluttet å gjennomføre undersøkelser om lovligheten av behandlingene som var gjenstand for klagen.

Vi sendte, med hjemmel i personvernforordningen artikkel 58 nr. 1, bokstav a, krav om redegjørelse til Stavanger Arbeiderparti den 8. september 2023. Vi mottok svar den 28. september 2023. Datatilsynet sendte krav om ytterligere redegjørelse den 1. november 2023, som ble besvart 7. november 2023.

I brev av 22. juli 2024 varslet Datatilsynet vedtak om irrettesettelse, jf. personvernforordningen artikkel 58 nr. 2, bokstav b. I deres tilsvarende av 23. august 2024 har dere tatt vårt varsel til etterretning, og vi fatter endelig vedtak i tråd med varselet.

### **1. Sakens bakgrunn**

Den aktuelle e-posten ble sendt 20. august 2023 i forbindelse med kommunevalget og mottakerne var foreldre til barn i barnehager og skoler i Stavanger kommune. Foreldrenes kontaktinformasjon hadde blitt utlevert av Stavanger kommune til Flertallspartiene i Stavanger i medhold av offentleglova. I klagen Datatilsynet har mottatt blir det stilt spørsmål ved lovligheten av kommunens og Flertallspartiens behandling av personopplysninger. Saken har også vært omtalt i media.

Gjennom Datatilsynets undersøkelse av saken, har det kommet frem at Flertallspartiene sendte en innsynsbejæring til felles postmottak for Oppvekst og utdanning i kommunen, på vegne av samarbeidspartiene (Arbeiderpartiet, Folkets Parti, SV, Rødt, MDC og Senterpartiet). Innsynsbejæringen hadde følgende ordlyd:

*«Hei. Kan vi få innsyn i listene over barn i barnehagealder og 1. og 2. klassinger i Stavanger med kontaktinfo til alle foresatte. Helst også epost. Slike lister gis til både kirker og private skoler - og er (dessverre) offentlig informasjon»*

Flertallspartiene har opplyst at innsynsbegjæringen var klart avgrenset mot sensitiv informasjon, de ønsket ikke å få utlevert navn, fødselsdato eller telefonnummer.

Gjennom innsynsbegjæringen ble det utlevert informasjon om adresser og epostadresser. Epostadressene ble lastet opp til programmet Brevo, og informasjonen ble deretter slettet hos Flertallspartiene. Det er også opplyst at epostadressene etter avtale skulle slettes av Brevo etter utsendelse av de aktuelle epostene var gjennomført.

## **2. Datatilsynets undersøkelse**

I det følgende gjennomgår Datatilsynet de ulike temaene som er vurdert i saken.

### **2.1. Utlevering fra Stavanger kommune**

Enhver behandling av personopplysninger krever rettslig grunnlag for å være lovlig. Personvernforordningen oppstiller ulike alternative rettslige grunnlag. I tillegg til personvernforordningen, kan særreguleringer gi hjemmel for behandling av personopplysninger.

Kommunens utlevering av personopplysninger ble foretatt etter krav om innsyn etter offentliglova, og kravet til rettslig grunnlag for denne behandlingsaktiviteten anses oppfylt.

### **2.2. Flertallspartiens behandling av opplysninger**

#### **2.2.1. Hvilke personopplysninger som ble mottatt og behandlet av Flertallspartiene**

Gjennom redegjørelsene til Datatilsynet har Stavanger Arbeiderparti på vegne av Flertallspartiene opplyst at de gjennom innsynskravet samlet inn kontaktinformasjon til alle foresatte med barn i barnehagealder og de to første trinnene i grunnskolen.

Kommunen ble eksplisitt bedt om å ikke utlevere navn på foresatte eller barn, fødselsdato, telefon o.l. Informasjonen som ble utlevert til Flertallspartiene inneholdt informasjon om skole/trinn, gateadresse og epostadresse.

Informasjonen som ble sendt videre til Brevo bestod utelukkende av en liste med epostadresser.

Epostadresser regnes som personopplysninger, og vi legger i det følgende til grunn at personvernregelverket kommer til anvendelse også for utleveringen av disse opplysningene til Brevo.

### **2.2.2. Formålet med behandlingen av personopplysninger (innhenting og videre behandling) i forbindelse med utsendelse av epost**

Et grunnleggende prinsipp i personvernregelverket er krav til formålsbestemthet. Det følger av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b) at formålet med behandlinger av personopplysninger skal være spesifikt og uttrykkelig angitt. Formålsangivelsen bestemmer blant annet hvilke opplysninger som er relevante og nødvendige.

Gjennom Datatilsynets undersøkelse av saken fremstår det klart at formålet til Flertallspartiene var å først få en oversikt over foresattes kontaktinformasjon, for siden å kunne sende ut målrettet og relevant informasjon til foreldre i forbindelse med kommunevalget 2023.

Det er oppgitt at det var ønskelig å informere foresatte om konsekvensene for småbarnsforeldrene med de ulike partigrupperingers standpunkt, en informasjon som ble ansett som «allmenn-nyttig».

### **2.2.3. Behandlingsansvar**

Datatilsynet har undersøkt hvem som er behandlingsansvarlig for innsamling av og bruk av personopplysninger for utsendelse av e-posten som klagene dreier seg om.

Etter vårt krav om redegjørelse, er det opplyst at informasjonsinnhenting og utsendelse av epost ble gjort på vegne av nevnte flertallspartier. Behandlingsansvaret tilligger Stavanger Arbeiderparti.

Personvernforordningen og ansvarlighetsprinsippet forutsetter at det er klarhet om hvem som er behandlingsansvarlig ved behandlinger av personopplysninger, også ved bruk av databehandlere. Se blant annet artikkel 5 nr. 2 og artikkel 29.

Ved delt/felles ansvar må fordelingen av ansvaret fastsettes på en åpen måte, jf. artikkel 26.

Stavanger Arbeiderparti har opplyst at de er behandlingsansvarlige, på vegne av Flertallspartiene. Det er ikke fremlagt noen avtale som tilsier andre ansvarsforhold. Datatilsynet har derfor lagt til grunn at det er Stavanger Arbeiderparti som alene er behandlingsansvarlig for behandlingene av personopplysninger saken gjelder.

### **2.2.4. Det rettslige grunnlaget for behandlingen(e)**

#### **2.2.4.1. Om det aktuelle grunnlaget**

Når personopplysninger innhentes gjennom innsyn etter offentleglova må den videre bruken av opplysningene skje i samsvar med reglene i personopplysningsloven og personvernforordningen. Grunnleggende prinsipper for behandling av personopplysninger er nedfelt i personvernforordningen art. 5 nr. 1 bokstav a - f. Prinsippet om lovlighet innebærer at det må foreligge et rettslig grunnlag for behandlingen av personopplysninger. Det må

foreligge rettslig grunnlag for alle behandlingsaktiviteter som gjennomføres, i denne saken inkludert utleveringen til Brevo og utsendelsen av eposter.

Personvernforordningen art. 6 nr. 1 inneholder seks alternative rettslige grunnlag (bokstav a - f).

Opprinnelig anførte Stavanger Arbeiderparti at det relevante rettslige grunnlaget for deres behandling av personopplysninger var personvernforordningen artikkel 6, nr. 1 bokstav e). Datatilsynet tilbakeviste i brev av 1. november 2023 at dette alternativet kunne brukes for den aktuelle behandlingen.

Stavanger Arbeiderparti har siden anført at de har rettslig grunnlag i artikkel 6, nr. 1, bokstav f). Etter denne bestemmelsen kan behandling av personopplysninger være lovlig dersom den er nødvendig for formål knyttet til de berettigede interessene som forfølges av den behandlingsansvarlige. Bestemmelsen krever at det gjøres en avveining og den behandlingsansvarlige må ta stilling til om den registrertes interesser eller rettigheter og friheter og behov for vern av personopplysninger skal gå foran den berettigede interessen.

Den ansvarlige må følgelig både redegjøre for de berettigede interessene og vurdere om behandlingen kan ha innvirkning på interessene til de registrerte. Dernest må det foretas en avveining mellom disse før man kan konstatere at en behandling har rettslig grunnlag etter alternativet i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav f).

Vi bemerker at det ikke utledes et krav om skriftlighet vedrørende slike vurderinger fra personvernregelverket. Det er imidlertid vanskelig å påvise etterlevelse uten at vurderinger dokumenteres.

Vi viser også i den sammenhengen til at informasjonsplikten i personvernforordningen artikkel 14 nr. 2 bokstav b) innebærer at de registrerte har krav på å få den informasjonen som er nødvendig for å sikre en rettferdig og åpen behandling. Det presiseres i bestemmelsen at dersom det rettslige grunnlag for behandlingen følger av artikkel 6 nr. 1 bokstav f, skal det informeres om de berettigede interessene som forfølges av den behandlingsansvarlige.

Vi ba Flertallspartiene redegjøre for interesseavveiningen som ble gjennomført før behandlingen startet, herunder hvordan personvern hensyn ble vurdert og vektlagt, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav f. Vi ba videre om at eventuell skriftlig dokumentasjon ble vedlagt redegjørelsen.

#### **2.2.4.2. Vurderingene Stavanger Arbeiderparti har gjennomført**

Stavanger Arbeiderparti har opplyst at vurderingene de gjennomførte ikke ble dokumentert skriftlig.

Det er derfor vanskelig for Datatilsynet å ta stilling til om vurdering av hjemmel for behandlingen av personopplysninger ble lovlig gjennomført. I mangel av dokumentasjon på Stavanger Arbeiderpartis vurderinger, har vi derfor lagt til grunn den informasjonen som er innhentet gjennom vår saksbehandling.

Stavanger Arbeiderparti har redegjort for hvilke berettigede interesser de har lagt til grunn. De opplyser at eposten ble nøye vurdert i forhold til personvernforordningens art 6 nr. 1 bokstav f, nettopp fordi det kan være krevende å vite hvilke virkemidler som er legitimt å bruke i forbindelse med en valgkamp. De anfører at de var kjent med at den berettigede interessen «må være lovlig, klart definert på forhånd, reell og saklig begrunnet i virksomheten».

Stavanger Arbeiderparti mener videre at det i forbindelse med en valgkamp må være innenfor begrepet «berettiget interesse» for et politisk parti å sende ut målrettet politisk informasjon. De viser til at det i en valgkamp er av allmenn interesse å klarlegge og informere om de konsekvenser ulike politiske standpunkt vil kunne ha for velgerne, og at slik målrettet informasjon er viktig for at velgerne skal kunne ta kunnskapsbaserte valg.

De anfører videre at valgkampmateriell, distribuert via epost, ikke skiller seg prinsipielt fra valgkampmateriell distribuert via andre kanaler, så lenge epostadressene er offentlig tilgjengelig.

Stavanger Arbeiderparti opplyser at de også vurderte alternative distribusjonsmåter av deres politiske budskap. De hadde blant annet et tilbud fra Posten Norge AS om målgruppespesifikke utsendelser, altså i retning av det som kalles Direct Mail (DM). Dette alternativet ble ikke vurdert som mindre inngripende enn epostutsendelsen som ble valgt. Et alternativ som også ble vurdert var direkte aksjoner tilknyttet barnehager, småskole m.m., men det ble ansett som mindre hensiktsmessige enn en epostdistribusjon.

Konklusjonen til Stavanger Arbeiderparti var at det som ledd i en politisk valgkamp må kunne forsvares å gjennomføre en slik epostutsendelse utfra en «berettiget interesse», bl. a. for å få ut et politisk budskap, som er hovedhensikten med å drive valgkamp.

Gjennom Datatilsynets saksbehandling har det ikke blitt dokumentert at Stavanger Arbeiderparti har gjennomført en slik vurdering av de registrertes interesser. Det er hverken beskrevet eller fremlagt dokumentasjon som viser at vurderingene har skjedd slik personvernforordningen artikkel 6 nr. 1, bokstav f krever. Dette gjelder behandlingsaktivitetene i alle ledd; innsamlingen gjennom innsynsbegjæringen til kommunen, sammenstillingen kommunen måtte utarbeide, bearbeidelsen hos Stavanger Arbeiderparti, oversendelsen til Brevo eller gjennom utsendelsen av eposter.

Det andre mest aktuelle alternativet ble ikke ansett mindre inngripende opp mot personvern hensyn. I tillegg anså de at personvern hensyn var godt ivaretatt, gjennom at det ble sendt begrenset omfang av personopplysninger, kun epostadresser, til Brevo.

#### **2.2.4.3. Datatilsynets vurdering**

Stavanger Arbeiderparti har i liten grad redegjort i for at de har vurdert de registrerte interesser. Det er imidlertid til en viss grad gitt uttrykk for at det innsynskravet de rettet mot kommunen kunne ha noen negative virkninger, all den tid de selv i innsynsbegjæringen bruker ordet «dessverre» om offentleglovas rekkevidde.

Riktignok ble flere alternative løsninger vurdert, men Datatilsynet anser at det ikke ble gjennomført en vurdering av hvilke personvernkonsekvenser selve behandlingen utgjorde.

Saken har vakt stor interesse og har medført flere klager til Datatilsynet fra de registrerte. Det fremstår som åpenbart for Datatilsynet at behandlingen har hatt faktisk negativ innvirkning på de registrerte. Vi legger til grunn at denne behandlingen har fått reaksjoner blant annet fordi den ikke var påregnelig for de den gjelder.

Innsynskravet som ble rettet mot kommunen innebar en sammenstilling av personopplysninger som burde vært vurdert av Stavanger Arbeiderparti, selv om det er en lovlig utlevering fra kommunens side. Utleveringen bestod av sammenstilte opplysninger som var skreddersydd for et formål som ligger utenfor offentleglovas formål. Dette burde også vært hensyntatt i vurderingen. Vi bemerker at de negative konsekvensene av innsynskravet også ble påpekt av Stavanger Arbeiderparti samtidig som kravet ble fremsatt.

Alternativ til valgt løsning som ble vurdert, var direkte aksjoner tilknyttet barnehager, småskole m.m., men det ble ansett som mindre hensiktsmessige enn en epostdistribusjon.

Stavanger Arbeiderparti ikke har godtgjort at de har kartlagt eller vurdert personverninteressene til de registrerte ved den aktuelle behandlingen. Personvernkonsekvensene er følgelig heller ikke vektet mot den berettigede interessen behandlingen hadde som formål å ivareta.

Datatilsynet mener at de manglende vurderingene, som en behandlingsansvarlig er pålagt å gjennomføre etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1, bokstav f, må regnes som et brudd på personvernforordningen.

### **2.2.5. Bruk av databehandler**

Flertallspartiene brukte tjenesten Brevo til utsendelse av eposter. Det er opplyst at Brevo kun fikk utlevert en liste med epostadresser.

På forespørsel fra Datatilsynet er det opplyst at det ikke ble inngått databehandleravtale med Brevo. Stavanger Arbeiderparti viser til at «Terms of Service» ble godkjent ved opprettelse av konto og at «Privacy policy» ble lest igjennom.

Personvernforordningen artikkel 28 nr. 3 krever at behandlinger av personopplysninger som utføres av en databehandler skal være underlagt en avtale. Bestemmelsen angir nærmere hva en slik avtale må regulere, men det oppstilles ikke noen formkrav.

Datatilsynet har ikke undersøkt leverandøren Brevo og hvilke særskilte krav som eventuelt skulle vært stilt i den konkrete avtalen. Vi har heller ikke gjennomgått virksomhetens «Terms of Service» eller «Privacy policy» som det henvises til.

Vi legger til grunn at Stavanger Arbeiderparti har vurdert at avtalen med Brevo er dekkende for behandlingen av opplysninger de skal gjennomføre på deres vegne.

### **2.3. Hvilken informasjon som er gitt til de registrerte jf. personvernforordningen art. 14.**

Stavanger Arbeiderparti bekrefter at det ikke blitt gitt informasjon om behandlingen til de registrerte, og at dette ikke er i samsvar med personvernforordningen artikkel 14.

### **2.4. Lagringstid for personopplysningene**

Datatilsynet ba om redegjørelse for innholdet i avtalen med hensyn til sletting av personopplysningene hos Brevo, og om det var innhentet en bekreftelse på at slettingen var blitt gjennomført.

Stavanger Arbeiderparti har opplyst at personopplysningene ble slettet for de personene som hadde tilgang til epostadressene dagen etter utsendelse. Personopplysningene som var lastet opp hos Brevo, ble også slettet samme dag. Kontoen hos Brevo er også slettet, da dette var en engangsutsendelse.

De har lagt til grunn at slettingen hos Brevo var «ikke-reversibel» og at alle data ville bli permanent slettet senest innen 30 dager. Adresselisten (epost-adressene) ble slettet manuelt fra kontoen i forkant av at kontoen ble slettet. Det er ikke bedt om bekreftelse fra Brevo utover dette.

Datatilsynet legger til grunn at slettingen er gjennomført. Vi presiserer at en databehandleravtale også skal inneholde vilkår som omfatter sletting av opplysninger, se punkt 6.

### **3. Vedtak om irettesettelse**

Datatilsynets saksbehandling har avdekket at behandlingen av personopplysninger i forbindelse med Flertallspartiens e-postutsendelse av politisk budskap har medført flere brudd på personvernregelverket.

Personvernforordningens fortale punkt 148 gir uttrykk for at det bør ilegges sanksjoner ved brudd på forordningen, herunder overtredelsesgebyr. Fortalen åpner for at det ved mindre overtredelser kan gis en irettesettelse i stedet for et overtredelsesgebyr. Det kan blant annet vektlegges hvorvidt bruddet har medført en høy risiko for de registrertes rettigheter.

Datatilsynet har kommet til at det skal fattes vedtak om irettesettelse for overtredelsene. Vi har i vurderingen lagt vekt på at innsamlingen av personopplysningene fra kommunene hadde gyldig rettslig grunnlag gjennom offentliggjøring. Videre har vi lagt vekt på det ble behandlet personopplysninger i et meget begrenset omfang, og at de ble slettet så snart formålet med behandlingen var oppnådd. Vi anser at overtredelsene ikke utgjorde en høy risiko for de registrertes rettigheter.

Datatilsynet mener likevel at det er nødvendig å reagere, og fatter med hjemmel i personvernforordningen artikkel 58 nr. 2, bokstav b vedtak om irrettesettelse for følgende overtredelser:

1. Mangelfulle vurderinger ved bruk av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1, bokstav f som rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger og
2. manglende etterlevelse av plikten til å gi informasjon om behandlingen til de registrerte, jf. personvernforordningen artikkel 14.

Se over for nærmere begrunnelse av våre vurderinger av de forskjellige forholdene.

#### **4. Klageadgang**

Dette vedtaket kan påklages i tråd med forvaltningsloven kapittel VI. Eventuell klage må sendes til Datatilsynet innen tre uker fra mottakelsen av vedtaket. Dersom vi opprettholder vårt vedtak, vil saken oversendes til Personvernemnda for behandling.

Eventuelle spørsmål kan rettes til [postkasse@datatilsynet.no](mailto:postkasse@datatilsynet.no).

Med vennlig hilsen

Camilla Nervik  
seksjonssjef

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

Kopi til: STAVANGER ARBEIDERPARTI