

KLAGESAK 2004/03:

Klage på Datatilsynets vedtak om at Postens utleie av adresselister ikke kan forankres i personopplysningsloven § 8 f) – Posten Norge AS

Personvernemndas avgjørelse av 06.12.04 (Jon Bing, Gro Hillestad Thune, Per Anders Stalheim, Hanne Bjurstrøm, Dag Elgesem, Siv Bergit Pedersen, Sidsel Rogde)

1. Innledning

Personvernemnda har ved oversendelse fra Datatilsynet mottatt klage på Datatilsynets vedtak av 09.03.04. Saken gjelder klage på Datatilsynets vedtak om at Posten Norge AS (Posten) ikke kan forankre utleie av adresselister i personopplysningsloven § 8 *litra* f).

2. Saksgang

Datatilsynet mottok henvendelse fra en privatperson 06.02.03 vedrørende Postens utlevering av opplysninger fra navn og adresselister. Datatilsynet tok kontakt med Posten i brev av 13.03.03 hvor det ble bedt om en redegjørelse for tjenesten. Posten svarte på henvendelsen i brev av 11.04.03.

Datatilsynet sendte 06.06.03 brev til Posten hvor det ble bedt om et møte, og en skriftlig redegjørelse for hvordan oppfyllelsen av den behandlingsansvarliges plikter etter personopplysningsloven skjer i forhold til virksomheten. Avtalt møte ble avholdt 19.06.03, og Posten sendte redegjørelse i brev med bilag av 25.06.03. Datatilsynet henvendte seg til Samferdselsdepartementet i brev av 30.07.03 hvor det ble bedt om departementets tolkning av taushetspliktbestemmelsen i postloven § 13 i forhold til tjenester knyttet til Postmottakersystemet (PMS). Samferdselsdepartementet svarte på henvendelsen i brev av 29.09.03, som ble fulgt av brev fra Samferdselsdepartementet til Datatilsynet av 13.01.04 vedrørende presisering av tolkning. Posten forfulgte saken i brev av 04.03.04 til Datatilsynet om Postens tjenester. Datatilsynet fattet vedtak i brev av 09.03.04, om at utleie av Postens adresselister ikke kan forankres i personopplysningsloven § 8 *litra* f.

Posten påklaget vedtaket i brev med bilag av 30.03.04. Datatilsynet opprettholdt sitt vedtak og oversendte saken til Personvernemnda i brev av 10.04.04. Personvernemnda mottok i brev av 02.06.04 klagers kommentarer til Datatilsynets oversendelsesbrev. Personvernemnda

Personvernemnda er klageorgan for vedtak fattet av Datatilsynet

Sekretariat: Advokat Camilla S Tokvam
Postboks 6878
St. Olavs plass
NO-0130 Oslo

T (+47) 88 00 50 16
F (+47) 88 00 50 14
post@pvn.no
www.personvernemnda.no

mottok ytterligere kommentarer fra klager i faks av 19.10.04. Tiden som klagebehandlingen har tatt, må ses i sammenheng med at de siste kommentarene fra Posten innkom til nemnda denne dato.

3. Faktum

Posten har et register over de fleste privatpersoner boende i Norge (PMS). Posten ønsker å leie ut adresselister fra dette registeret. Opplysningene som ønskes utleid omfatter adressatens navn og adresse. Opplysninger om barn under 15 år, personer med hemmelig adresse eller som er døde, og personer som har reservert seg i det sentrale reservasjonsregisteret i Brønnøysund vil ikke bli utlevert. Opplysningene hentes fra PMS. Postmottakerne har ingen plikt til å registrere seg i dette. Registreringen skjer dels ved innrapportering fra postbud mv. som observerer at en person er utflyttet eller innflyttet, dels gjennom meldinger om adresseendring fra postmottaker, og dels ved utveksling av opplysninger med Det sentrale personregister hvor det skjer en gjensidig oppdatering.

Posten vil gi de registrerte reservasjonsrett ved at registeret blir vasket mot det sentrale reservasjonsregisteret, i tillegg vil Posten utvide eget reservasjonssystem for å gi mulighet for å reservere seg mot at adresser leies ut i reklameøyemed. Posten vil informere om reservasjonsadgangen og de øvrige rettigheter forbruker har etter personopplysningsloven §§ 19 og 20. Kildemerking vil bli foretatt i henhold til personopplysningsloven § 26. I reservasjonsregisteret i Brønnøysund var det per mars 2004 registrert 420 482 personer som hadde reservert seg mot postforsendelser.

Det finnes per i dag to sentrale aktører innenfor markedet for adressemekling, disse innhenter ikke samtykke fra adressatene. Datatilsynet har utarbeidet notat om retningslinjer for adressemekling av november 2003.

Posten har vært i dialog med Datatilsynet vedrørende tjenesten siden sommeren 2001.

4. Anførelse

Posten anfører at Postens planlagte adressemekling ikke vil stride mot taushetsplikten i postloven § 13. Det vises til lovteksten "får kjennskap til" om blant andre "postsendingers mottakere", lovens forarbeider og historikk, sammenhengen med andre lover, samt at rimelighetshensyn tilsier at taushetsplikten ikke omfatter postmottakeres navn og adresse. Det må også legges betydelig vekt på at navn og postadresse er lite følsomme opplysninger som er tilgjengelige mange andre steder enn hos Posten, og at andre virksomheter som driver med direkte markedsføring, leier ut lister som omfatter mer enn navn og adresse, for eksempel telefonnumre og andre anropsnumre. Utleien vil ikke stride mot postlovens formålsparagraf.

Spørsmålet om fortolkningen av postloven § 13 er forelagt Samferdselsdepartementet som er overordnet regulatør, lovansvarlig og tilsynsmyndighet i forhold til postmarkedet og loven. Etter Postens forståelse mener departementet at postloven § 13 ikke er til hinder for Postens planlagte tjeneste.

Postloven gjelder formidling av landsdekkende postsendinger, jf postloven § 1. Hva som er å anse som formidling, er i postloven § 3, 1.ledd *litra c* definert som "innsamling, sortering, transport og/eller utlevering". Utleie av adresselister er ikke formidling og dermed utenfor lovens anvendelsesområde.

Posten mener at Datatilsynets vedtak medfører urimelig forskjellsbehandling av Posten i forhold til de øvrige tilbydere av den samme tjenesten. De to sentrale aktørene i markedet er også å anse som postoperatører i postlovens forstand, jf postloven § 3, 1.ledd *litra b*. Begge aktørene tilbyr formidling av postsendinger og gjennomfører adressemekling uten at samtykke

innhentes på forhånd. Posten kan i forhold til postloven § 13 ikke behandles annerledes enn de to sentrale aktørene.

Posten anfører at utleien har behandlingsgrunnlag i personopplysningsloven § 8 *litra f* fordi Postens berettigede interesse overstiger ulempen for den registrerte. Det vises til kommentarutgaven til personopplysningsloven og Datatilsynets notat om adressemekling. Utleien er ikke uforenlig med de formål opplysningene er innsamlet for. Hensynet til postmottakerens personvern er etter Postens syn ikke spesielt tungtveiende. Det anføres også at personvern hensynet bør tillegges mindre vekt ved postforsendelser enn ved andre henvendelser til forbrukerne på grunn av at tall fra reservasjonsregisteret i Brønnøysund viser at 99,5 % av de som er registrerte, har reservert seg mot telefonsalg, mens bare 59 % har reservert seg mot postforsendelser.

Det fremgår av Datatilsynets notat med veiledning om adressemekling av november 2003 at de aktuelle adresseopplysningen kan behandles med hjemmel i personopplysningsloven § 8 *litra f*. Datatilsynet antar at Posten har landets mest oppdaterte adresseopplysninger. Når Datatilsynet i vedtaket stiller andre og strengere vilkår for Postens utleie av adresselister enn for andre aktører, hindrer samtidig Datatilsynet i praksis at de beste og mest riktige adresse- og personopplysningene behandles. Et grunnleggende hensyn i personvernlovgivningen tilsier sikring av best mulig data under behandling. Dersom Posten ikke slipper til med sin planlagte tjeneste, vil dermed heller ikke ett av de grunnleggende hensyn ivaretas.

I forhold til Datatilsynets argumentasjon om at den enkelte selv skal ha kontroll med egne opplysninger, mener Posten at dette er ivarettatt på en tilfredsstillende måte gjennom eget reservasjonsregister og informasjon til de registrerte, samt informasjon på reklamesendingene om kilde. Posten mener at Datatilsynet ikke har lagt tilstrekkelig vekt på reservasjonsadgangen i behandlingen av saken.

5. Datatilsynets vurdering

Datatilsynet fastholder at utleien ikke har behandlingsgrunnlag i personopplysningsloven § 8 *litra f* fordi det er tilsynets oppfatning at personverninteressen overstiger Postens interesse i å tilby tjenesten.

Utleie av personopplysninger fremstår i utgangspunktet ikke som spesielt personvern-krenkende fordi slike opplysninger ikke er sensitive, og fordi det eksisterer ulike reservasjons-ordninger mot direkte markedsføring. Datatilsynet vurderer Postens utleie av adresser annerledes fordi Postens posisjon er særegen, jf postloven § 6 om enerett for utsendelse av adressert post innenfor nærmere angitte vekt- og prisgrenser. Alle personer som ønsker å motta post, må sørge for at Posten har oppdatert informasjon om navn og adresse. Datatilsynet finner at det vil være i strid med den enkeltes integritet og rett til privatliv om opplysninger fra Postens register utleveres til alle som betaler Posten for tjenesten. De personvernmessige betenkelighetene vil bli begrenset ved at registeret vaskes mot reservasjonsregisteret i Brønnøysund, samt at det opprettes et lokalt reservasjonsregister i Posten. Datatilsynet finner likevel at omfanget, det at så å si alle enkeltpersoner i Norge over 18 år er registrert i Postens register, medfører at begrensningene ikke vil være tilstrekkelige. Utgangspunktet er at den enkelte skal bestemme hvem vedkommende ønsker å utlevere sine opplysninger til. Det vises her til forarbeidenes merknader til personopplysningsloven § 8 *litra f* i Ot prp nr 92 (1998-99) side 109. Departementet uttaler at hensynet til privatlivets fred skal tillegges betydelig vekt i avveiningen mot kommersielle interesser. Postens register er etablert for å sikre et landsdekkende formidlingstilbud av postsendinger. Datatilsynet ser det som sikkert at ikke alle registrerte vil bli klar over at opplysninger fra registeret utleveres, og vil derved ikke kunne benytte seg av retten til å reservere seg.

Datatilsynet mener at postloven § 13 om taushetsplikt er til hinder for at Posten kan utlevere opplysningene. Etter en naturlig forståelse av ordlyden synes den å omfatte opplysninger om mottakers adresse. For øvrig vises det til Samferdselsdepartementets fortolkningsbrev.

Datatilsynet har funnet å måtte gjøre unntak fra utgangspunktet om at adressemekling kan foretas med grunnlag i personopplysningsloven § 8 *litra* f. Sentralt har vært at Posten har det største registeret med kvalitativt oppdaterte opplysninger, og at Posten har et slik register på grunn av den enerett som er hjemlet i postloven § 6. Datatilsynet mener dette er saklige hensyn som begrunner forskjellbehandling, og at vedtaket derfor ikke innebærer urimelig forskjellsbehandling.

6. Personvernemndas vurderinger

6.1. Innledning

Personvernemnda vil innledningsvis fastslå at landsdekkende formidling av postsendinger av Posten dekkes av postloven. Personvernemnda må derfor først vurdere forholdet til postloven og deretter forholdet til personopplysningsloven. Personvernemnda tar ikke stilling til om postloven gjelder for adressemekling i sin alminnelighet, herunder om andre aktører som tilbyr tjenesten adressemekling omfattes av postloven.

Personvernemnda tar heller ikke stilling til anførselene knyttet til de konkurranserettslige spørsmål da nemnda anser dette for å ligge utenfor nemndas kompetanse. Eventuelle skjevheter og vilkår konkurrentene i mellom tilligger lovgiver, Konkurransetilsynet eller Post- og teletilsynet å vurdere.

6.2. Postloven

Posten har en enerett for formidling av postsendinger innenfor visse vektklasser jf postloven § 6. Hovedformålet ved adresseregisteret til Posten er bruk for formidling av slike postsendinger. Adresseregisteret faller således inn under postlovens virkeområde. Ved eventuell adressemekling benytter Posten adresseregisteret til et annet formål enn det adresseregisteret er innhentet for.

Navn og adresser er innhentet av Posten for å drive landsdekkende postformidling, og er samlet i PMS. Posten ønsker å tilby utleie av disse adresselistene. Personvernemnda vil først ta stilling til om postlovens bestemmelse om taushetsplikt er til hinder for utleie av disse adresselistene. Postloven § 13 lyder:

"Enhver som utfører arbeid eller tjeneste for en postoperatør har varig taushetsplikt om det vedkommende gjennom virksomheten får kjennskap til om postsendingers avsendere, mottakere og innhold.

Taushetsplikten gjelder ikke når det er plikt til å gi opplysninger etter bestemmelse i lov.

Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at politiet undersøker om postsending inneholder narkotika uten å åpne den. De som foretar slike undersøkelser har taushetsplikt etter første ledd når det gjelder forhold som ikke angår oppdraget."

Etter en naturlig forståelse av ordlyden vil taushetsplikten omfatte mottakers navn og adresse. Navn og adresse er opplysninger om mottakere av postsendinger som Posten har fått kjennskap til gjennom virksomheten.

Av forarbeidene Ot. prp. nr 64 (1995-96) side 20 fremgår det at bestemmelsen tar sikte på å forebygge at uvedkommende får kjennskap til andres personlige forhold eller forretningsforhold gjennom bruk av tilbud som går inn under lovens virkeområde. Spørsmålet er om navn og adresse kan ansees som "personlige forhold". Forvaltningsloven § 13 har en lignende bestemmelse om taushetsplikt. Navn og adresse er uttrykkelig unntatt fra taushetsplikten så fremt opplysningene ikke røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige, jfr forvaltningsloven § 13, 2.ledd:

”Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. Kongen kan ellers gi nærmere forskrifter om hvilke opplysninger som skal regnes som personlige, om hvilke organer som kan gi privatpersoner opplysninger som nevnt i punktumet foran og opplysninger om den enkeltes personlige status for øvrig, samt om vilkårene for å gi slike opplysninger.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i denne paragraf i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.”

Navn og adresse er i utgangspunktet ikke personlige forhold. Opplysninger om navn og adresse kan imidlertid representere personlige forhold ved at noen har hemmelig adresse. Disse opplysningene vil i henhold til Postens anførsler uansett ikke bli utlevert. Det kan ikke regnes som personlig forhold at andre får vite at den enkelte er kunde hos Posten. Forvaltningsloven § 13 annet ledd setter en slags nedre grense for opplysninger vedrørende personlige forhold som normalt ikke vil være så ømtålige at de underlegges taushetsplikt, jf Norsk Lovkommentar note 254 til forvaltningsloven § 13 2. ledd.

Samferdselsdepartementet har i brev av 29.09.03 gitt uttalelse om sin forståelse av postloven § 13 i forhold til utlevering av adresseopplysninger. Det konkluderes med at tjenester som gjelder salg av adresseinformasjon, som ikke baserer seg på et allerede registrert kundeforhold, vil omfattes av postlovens bestemmelse om taushetsplikt, og at Posten må inneholde et forutgående samtykke fra kunden hvis de ønsker å selge adresseinformasjon. I brev av 25.07.02 uttaler Samferdselsdepartementet at de er enige i Postens tolkning av postloven § 13 om taushetsplikt. Tolkningen går ut på at man kan legge til grunn en praktisk tilnærming, noe som innebærer at opplysninger som er offentlige tilgjengelige andre steder, i for eksempel Folkeregisteret eller hos teleoperatørene, kan utleveres av Posten.

I Ot. prp. Nr. 64 (1995-96) pkt. 1.2 om proposisjonens hovedinnhold uttaler departementet bl a:

”Utviklingen på postområdet, både nasjonalt og internasjonalt, tilsier at det nå bør gis en generell lov om post, og ikke bare en lov om Postverkets virksomhet og dets forhold til kundene. Lovforslaget tar sikte på å sikre husstander og bedrifter over hele landet basistjenester. Loven vil i særlig grad være et styringsredskap for å sikre tilfredsstillende tilbud i distriktene.

I utkastet til loven er lovens virkeområde avgrenset til landsdekkende postsendinger. Dette er definert som brevpost, aviser og blad i abonnement eller lettgoods inntil 25 kilo. ...

... Samferdselsdepartementet mener det er behov for å opprettholde et enerettsområde som gir inntekter som kan bidra til opprettholdelse av basistjenester med et godt servicenivå også i områder hvor slik formidling ikke er lønnsom ut fra en bedriftsøkonomisk vurdering. ...”

Personvernemnda mener at dette taler for å tolke postloven § 13 i samsvar med forvaltningsloven § 13. I en postlov som skal gjelde generelt for samtlige aktører i markedet, og ikke bare for forvaltningsbedriften Postverket, er det naturlig å ta inn en alminnelig

taushetsbestemmelse. Det vil etter nemndas oppfatning være nærliggende at denne utformes i samsvar med forvaltningsloven § 13, og at den skal tolkes på samme måte som denne bestemmelsen.

I innledningen til kommentaren til postloven § 13 står det også:

"I gjeldende postlov § 8 finnes en bestemmelse om taushetsplikt. I lovutkastet er taushetsplikten foreslått videreført men bestemmelsen er omformulert for å omfatte enhver postoperatør som går inn under lovens virkeområde ...

For forvaltningsbedriften Postverkets tilsatte gjelder også straffeloven § 121 og taushetsbestemmelsene i forvaltningsloven § 13."

Etter Personvernnemndas mening gir det god sammenheng å tolke postloven § 13 overensstemmende med forvaltningsloven § 13, slik at taushetsplikten ikke omfatter navn eller adresse fordi navn og adresse ikke er personlige forhold som naturlig bør beskyttes gjennom taushetsplikt. Nemnda ser ikke at en slik tolkning svekker den enkeltes personvern nevneverdig, samt at tolkningen harmonerer med øvrige regler om taushetsplikt, særlig i forvaltningsloven.

Konklusjon: Postlovens bestemmelser om taushetsplikt er ikke til hinder for at Posten kan tilgjengeliggjøre adresser ved adressemekling.

6.3. Personopplysningsloven § 11, særlig om gjenbruk

Personopplysningsloven § 11 er utgangspunkt for behandling av personopplysninger. Alle grunnkravene som er opplistet må være oppfylt.

Etter personopplysningsloven § 11, 1.ledd *litra c* skal den behandlingsansvarlige sørge for at personopplysningene ikke brukes senere til formål som er uforenlige med det opprinnelige formålet med innsamlingen, uten at den registrerte samtykker. Posten har innhentet opplysningene som er samlet i PMS for å drive postformidling. Opplysningene i PMS ønskes nå brukt til adressemekling.

Spørsmålet er om bruken av opplysningene til adressemekling er "uforenlig" med det opprinnelige formålet med innsamlingen – som er å drive postformidling. Et nytt formål vil normalt ikke være uforenlig med det opprinnelige dersom det nye formålet ligger innenfor de registrertes rimelige forventninger om hva opplysningene ville kunne brukes til. I merknaden til lovutkastet Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) side 113 har Justisdepartementet illustrert hvor langt det forenlige strekker seg ved et eksempel. En banks opplysninger innsamlet i forbindelse med en lånesøknad kan brukes som grunnlag for markedsføring av bankens produkter eller tjenester uten at det ansees som uforenlig.

Ved adressemeklingstjenesten vil Posten selge opplysningene til andre. Dette er prinsipielt forskjellig fra eksempelet ovenfor i og med at Posten ikke skal bruke opplysningene til markedsføring av egne produkter, men i en ny tjeneste som innebærer utlevering av opplysningene til en utenforstående tredjepart. Når den registrerte har gitt fra seg opplysninger for å motta post, er det ikke naturlig å regne med at opplysningene skal utleveres til andre for at de skal kunne sende adressert reklame til den registrerte.

På denne bakgrunn mener Personvernnemnda at en slik utlevering av opplysninger ligger utenfor det den registrerte med rimelighet kan forvente, og at det opprinnelige formålet er uforenlig med det nye bruken av opplysningene. For at personopplysningsloven § 11, 1.ledd *litra c* skal være oppfylt, må det derfor foreligge samtykke fra den registrerte. I personopplysningsloven finnes det ikke unntak fra denne bestemmelsen om samtykke ved gjenbruk.

Dette betyr at bestemmelsene om gjenbruk ikke kan begrunne den bruk som Posten argumenterer for. Det er – som nevnt – heller ikke noe unntak fra kravet om samtykke ved gjenbruk. Dette i motsetning til hva som er tilfellet om den behandlingsansvarlige innsamlet opplysningene første gang eller på nytt, da åpner personopplysningsloven § 8 for alternativer til samtykke, bl a såkalt ”nødvendighetsbegrunnelse”. 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 tilfredsstiller de samme krav som bruk av førstegangs innsamlede opplysninger. Tolkningen støttes av Norsk Lovkommentar note 43 til personopplysningsloven og Dag Wiese Schartum og Lee A Bygrave *Personvern i informasjonssamfunnet* (Fagbokforlaget, Oslo 2004 s. 137).

En må derfor begynne på nytt og anse behandlingen av opplysningene som en ny behandling med et nytt formål. Dette er nødvendig på grunn av personopplysningslovens oppbygning.

Ved å anse behandlingen som en ny behandling er grunnkravene i personopplysningsloven § 11 oppfylt i og med at Posten har angitt formålet med behandlingen, og behandlingen er saklig begrunnet i Postens virksomhet, jf personopplysningsloven § 11, 1.ledd *litra* b. Videre at personopplysningene er tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen og de er korrekte og oppdaterte, jf personopplysningsloven § 11, 1.ledd *litra* d og e. Hvorvidt behandlingen er tillatt etter personopplysningsloven §§ 8 og 9, jf § 11, 1.ledd *litra* a, drøftes nedenfor.

6.4. Personopplysningsloven § 8 *litra* f

Den aktuelle bestemmelse er § 8 *litra* f, i og med at Posten ikke ønsker å hjemle behandlingen i registrertes samtykke, jf § 8 *litra* a. Om forholdet mellom samtykke og nødvendighetsbegrunnelse vises det til Personvernemndas vedtak i klagesak 2004/01 – STAMI.

Etter personopplysningsloven § 8 *litra* f kan det gjøres unntak fra kravet om samtykke hvis behandlingen er nødvendig for at den behandlingsansvarlige eller tredjepersoner som opplysningene utleveres til, kan vareta en berettiget interesse, og hensynet til den registretes personvern ikke overstiger denne interessen. Posten har en berettiget interesse i å tilby tjenesten adressemekling ved at de har en kommersiell interesse. I forarbeidene Ot.prp. nr 92 (1998-99) side 109 uttaler departementet at hensynet til privatlivets fred skal tillegges betydelig vekt i avveiningen mot kommersielle interesser.

Datatilsynet har i notat med retningslinjer for adressemekling gitt uttrykk for at det er adgang til å behandle personopplysningene, navn og adresse, uten å innehente samtykke fra den registrerte. Datatilsynet mener likevel at Posten ikke kan gis slik adgang blant annet fordi Posten er i en særstilling. Posten har monopol til å drive landsomfattende postformidling innenfor visse vektgrenser, jf postloven § 6. PMS inneholder opplysninger om navn og adresse på alle som mottar post. Dette gjør at Posten er i en særstilling. Ingen andre aktører har tilsvarende register eller posisjon i markedet. PMS henter opplysninger blant annet fra Folkeregisteret. Frivilligheten til å registrere seg i PMS er dermed indirekte i og med at det ikke er frivillig å registrere navn og adresse i Folkeregisteret (jf folkeregisterloven § 7). PMS er opprettet for å drive postformidling, og det har ikke vært påtenkt en tjeneste som adressemekling da registeret ble etablert. For den registrerte vil det fremstå som upåregnelig at opplysningene skal utleveres til andre for at de skal kunne sende adressert reklame til den registrerte, jf drøftelsen ovenfor i forbindelse med personopplysningsloven § 11.

Posten foreslår å opprette et eget reservasjonsregister i tillegg til at registeret blir kjørt mot reservasjonsregisteret i Brønnøysund. Dette vil være med på å ivareta den enkeltes personverninteresser, men nemnda mener at det også vil innebære en ulempe for den enkelte i og med at den registrerte må foreta en aktiv handling ved å registrere seg to ganger for ikke å motta adressert reklame.

Personvernemnda har etter en samlet vurdering kommet til at hensynet til den enkeltes personvern overstiger Postens interesse, det vises her særlig til forarbeidene Ot.prp. nr 92 (1998-99) side 109 om at hensynet til privatlivets fred skal tillegges betydelig vekt i avveiningen mot kommersielle interesser, samt den konkrete interesseavveiningen som er foretatt.

Personvernemnda vil ikke unnlate å nevne at forholdet som ligger til grunn for denne saken vil kunne fortjene lovgivers oppmerksomhet ved en eventuell revisjon av postloven, og at man også ved en slik revisjon kunne klargjøre forholdet mellom taushetspliktbestemmelsene i postloven og forvaltningsloven.

Konklusjon: Personvernemnda slutter seg til Datatilsynets konklusjon, og finner at det ikke er behandlingsgrunnlag i personopplysningsloven § 8 *litra* f.

7. Vedtak

Klagen har ikke ført frem. Datatilsynets vedtak opprettholdes.

For Personvernemnda

Jon Bing
leder

Sammendrag til bruk ved publisering

Posten har et register over de fleste privatpersoner boende i Norge (PMS). Posten ønsker å leie ut adresselister fra dette registeret. Det ble foreslått tiltak, særlig et eget reservasjonsregister, for å dempe ulempene for den registrertes personvern. Personvernemnda fant at taushetspliktbestemmelsen i postloven § 13 ikke var til hinder for slik gjenbruk. Nemnda fant imidlertid at gjenbruk ikke kunne hjemles i personopplysningsloven § 11, 1.ledd *litra c* fordi formålet ved utleie av adresselistene var uforenlig med registrering av opplysningene for formidling av postsendinger. Slikt gjenbruk krevde derfor samtykke. Personvernemnda tolket personopplysningsloven slik at det i en slik situasjon ikke skal legges strengere krav til gjenbruk enn til første gangs bruk, og vurderte derfor om bruken kunne hjemles i personopplysningsloven § 8 *litra f*. Personvernemnda kom til at den forretningsmessige interessen til Posten var berettiget etter denne bestemmelsen, men fant under henvisning til forarbeidene at denne forretningsmessige interessen ikke kunne veie tyngre enn den registrertes interesse i privatlivets fred og personvern.