

STAVANGER KOMMUNE

KLAGESAK 2003/03:**Klage på Datatilsynets vedtak om opphør av behandling av opplysninger samt sletting av registre – Stavanger kommune****1. Innledning**

Personvernemnda har ved oversendelse 28.04.03 fra Datatilsynet mottatt klage på Datatilsynets vedtak av 22.01.03 med rettelse av 31.01.03. Datatilsynet vedtok at Stavanger kommunes behandling av opplysninger innhentet i forbindelse med boligadresseprosjektet måtte opphøre, og at eventuelle registre over ulovlige boliger registrert på denne bakgrunn måtte slettes.

2. Saksgang

I september 2001 mottok Datatilsynet de første klagen på Stavanger kommunes bruk av opplysninger registrert i forbindelse med boligadresseringsprosjektet. På bakgrunn av klagen henvendte Datatilsynet seg til Stavanger kommune i brev av 10.10.01 hvor det ble bedt om en redegjørelse. Datatilsynet mottok svar fra Statens kartverk i brev av 11.01.02, og Stavanger kommune i brev av 25.02.02. Datatilsynet sendte brev til Stavanger kommune av 05.07.02 hvor det påpekes at saken reiser personvernproblemer. Stavanger kommune svarer på henvendelsen i brev av 20.08.02. I brev av 27.11.02 fra Eiendomsmegler 1 blir Datatilsynet gjort oppmerksom på at Stavanger kommune tar kontakt med eiere av boliger registrert som "ikke godkjent", og det hevdes at det er inngått avtale med Stavanger ligningskontor om utlevering av informasjon. Datatilsynet henvender seg til Stavanger ligningskontor i brev av 31.01.03, og Stavanger ligningskontor svarer i brev av 03.02.03. Datatilsynet vedtok 22.01.03 med rettelse av 31.01.03 at Stavanger kommunes behandling av opplysninger innhentet i forbindelse med boligadresseprosjektet måtte opphøre, og at eventuelle registre over ulovlige boliger registrert på bakgrunn av disse opplysningene måtte slettes. Stavanger kommune påklaget vedtaket i brev av 30.01.03. Datatilsynet mottok klage på Stavanger kommunes bruk av opplysninger i e-post av 14.02.03. Datatilsynet kontaktet øvrige parter i saken og ba om redegjørelser. Statistisk sentralbyrå oversendte redegjørelse i notat av 12.03.03, Skattedirektoratet oversendte redegjørelse i brev av 14.03.03, og Statens kartverk ga redegjørelse i brev av 28.03.03. Datatilsynet opprettholdt vedtaket og oversendte saken til behandling i Personvernemnda 24.04.03. Personvernemnda mottok brev av 12.05.03 fra Stavanger kommune hvor Datatilsynets oversendelsesbrev kommenteres.

3. Faktum

Saken gjelder Stavanger kommunes behandling av opplysninger innhentet i forbindelse med boligadresseprosjektet i forkant av Folke- og boligtellingsen i 2001.

I 2000 vedtok Stortinget at det skulle iverksettes et boligadresseprosjekt i samarbeid mellom Statistisk sentralbyrå, Statens kartverk og Skattedirektoratet i nær kontakt med kommunene. Formålet med boligadresseprosjektet og folke- og boligtellingsen var å samle data slik at man kunne lage best mulig statistikk om levevilkår og boforhold i Norge, samtidig som prosjektene ville bidra til en heving av kvaliteten i de to sentrale basisregistrene, folkeregisteret og registeret over grunneiendom, adresse og bygning (GAB).

Boligadresseprosjektet medførte behov for endring av delingsloven (1978:70) og forskrift om GAB-registeret (1987:369). Datatilsynet avga først en negativ høringsuttalelse, men endret siden sitt syn på bakgrunn av opplysninger og orientering gitt i møte med Statistisk sentralbyrå, hvor det blant annet ble understreket at opplysningene som ble samlet inn ikke skulle benyttes for å pålegge de registrerte nye avgifter eller lignende. Det ble videre presisert at opplysninger som ble samlet inn fra andre enn eier og rettighetshaver, og som skulle utleveres fra Statistisk sentralbyrå til GAB-registeret, kun skulle være tilgjengelig for statistikk og for planleggingsformål.

Boligadresseprosjektet innebar en innføring av bolignummer som en del av offisiell adresse. Bolignummer ble i GAB registrert i adressedelen av registeret. Dette var en endring i forhold til tidligere hvor bolignummeret kun var registrert i bygningsdelen av registeret. Opplysninger om den enkelte bolig ble samlet inn fra den enkelte beboer. I de tilfelle beboeren ikke var eier eller rettighetshaver til boligen, ble opplysningene innsamlet med hjemmel i statistikkloven og ikke i delingsloven.

Statens kartverk vedtok 22.6.2000 å utvide informasjonen i GAB til også å gjelde boligtype. Bakgrunnen for utvidelsen var at man måtte forholde seg til tilfeller der antall boliger og eksisterende bygningstype ikke harmoniserte. Kommunene ønsket ikke uten videre å endre bygningstypen ved å tilpasse antall boliger, da dette er saker som normalt behandles i bygningsavdelingen og krever dokumentasjon og egen saksbehandling. På grunn av tidsfrister og økonomiske rammer for prosjektet, var det ikke aktuelt å gjennomføre en slik

saksbehandling i hvert enkelt tilfelle. Dessuten var GAB sperret slik at man ikke kunne registrere flere boliger på rene eneboliger. Statens kartverk opplyser at registreringen i GAB av boliger som ikke er godkjent skal skje under kode I og presiserer at det i utgangspunktet ikke er noen sammenheng mellom I ("ikke godkjent bolig") – og "ulovlig" bolig. Det er kun etablert et skille mellom byggegodkjente og ikke byggegodkjente boliger. I veiledningen til boligadresseprosjektet fremgår det at alle boliger i flerboligbygg skal identifiseres og merkes så fremt de tilfredsstiller kravet til bolig. Boligene trenger ikke å være godkjent som bolig av kommunen. Det viser bare at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom boliginformasjon i GAB og tilsvarende bygningsinformasjon. GAB inneholder ikke navn på de som bor i de boligene som står registrert under kode I "ikke godkjent bolig", det er kun navn på eier av boligen som fremgår av registeret.

Stavanger kommune har på bakgrunn av utvidelsen i GAB registrert boliger eller boenheter som ikke er byggegodkjent av kommunen som ikke godkjente boliger eller boenheter, og etter kommunens syn ansees disse som ulovlige. Det ble utarbeidet lister til bruk for kommunene i forbindelse med boligadresseprosjektet ved at man koblet folkeregisteret med GAB. Av listene fremgikk det hvor mange hovedpersoner som bodde på hver enkelt adresse, og hvilken type bygning denne adressen var knyttet til i GAB. På denne bakgrunn anså Stavanger kommune seg forpliktet til å sjekke om det fantes flere boenheter enn bygningstypen i GAB tilsa. Dette ble sjekket ved at Stavanger kommune koblet opplysninger i folkeregisteret og telefonkatalogen. Dersom disse registrene tilsa at det måtte finnes flere boenheter, ble eier eller beboer kontaktet på telefonen. Dersom det ble avdekket boenheter hvor dokumentasjonen av godkjenning manglet, ble boenheten registrert som ikke byggegodkjent. Stavanger kommune hadde pr 25.02.02 registrert 1975 ikke byggegodkjente boenheter i KomGAB (Stavanger kommunes GAB). Det er ikke nødvendig med kobling mot andre registre for å finne eier av disse boenhetene.

Datatilsynet mottok henvendelse fra Eiendomsmegler I hvor det ble opplyst at Stavanger kommune tar kontakt med eiere av boliger registrert som "ikke godkjent" i KomGAB, og det påstås at Stavanger kommune har inngått en avtale med folkeregisteret om at de skal undersøke hvor folk som melder flytting, skal bo på det angitte innflyttingsstedet, samt at dersom det blir oppgitt at de skal bo i eksempelvis kjeller eller loft, og byggesaksjefen finner at det ikke er byggemeldt noen selvstendig boenhet der, så oversendes brev til eier av eiendommen. Datatilsynet henvendte seg til Stavanger folkeregister som opplyste at opplysninger gitt til Stavanger kommune hadde bakgrunn i flyttemeldinger sendt folkeregisteret hvor det for eksempel er meldt flytting til en bolig med et bolignummer eller leilighetsnummer som ikke eksisterer i folkeregisteret. Folkeregisteret skal foreta registrering av adresse, herunder leilighetsnummer jf folkeregisterlovens § 1 med forskrift. For å avklare om det er feil i folkeregisteret, og om det eventuelt skal opprettes et nytt bolignummer i folkeregisteret, tar man kontakt med kommunen. Det utleveres ikke personopplysninger i forbindelse med henvendelsen til kommunen. Videre opplyses det at det ikke er inngått noen avtale om utlevering av opplysninger i flyttemeldinger, og at det således ikke foreligger noen systematisk overlevering av opplysninger.

Datatilsynet har ikke mottatt klager på andre kommuner og er ikke kjent med at andre kommuner følger samme praksis som Stavanger kommune.

4. Anførselene

Da opplysningene om de ikke byggegodkjente boligene er registrert i KomGAB anfører Stavanger kommune at de er forpliktet til å gripe fatt i ulovlighetene, jf plan- og bygningslovens §§ 10-1, 1 ledd og 92b), og at kommunen ved å unnlate å gripe inn vil kunne bli stilt ansvarlig for ikke å ha utført sin tilsynsplikt. Stavanger kommune mener seg forpliktet til å ta kontakt med eier for å få avklart om det foreligger forhold som er i strid med bestemmelsene i plan- og bygningsloven og byggeforskriftene. Stavanger kommune legger særlig vekt på kravene i byggeforskriftene om sikkerhet for liv og helse.

Stavanger kommune avviser at den har handlet i strid med personopplysningsloven eller annet lovverk, og hevder at de kun har gjennomført boligadresseprosjektet i henhold til instruks fra Statistisk sentralbyrå og Statens kartverk. I følge prosjektinstruksen fra Statens Kartverk skulle alle boliger kartlegges og gis sitt unike bolignummer i kommunens GAB-register. Dersom det ble oppdaget boliger som ikke var registrert i GAB-registeret fra før, skulle de legges inn i registeret med egen kode med betegnelsen "ikke godkjent bolig". I denne sammenheng ber Stavanger kommune avklart hvem de skal motta instruks fra, og hvordan de skal forholde seg.

Videre anføres det at Stavanger kommune før boligadresseprosjektet ble startet, gjorde oppmerksom på at de ville måtte følge opp "ikke godkjente boliger" etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven og byggeforskriften for å kunne avgjøre om de skulle godkjennes eller avslås. Forholdet ble avklart av Statens kartverk som bestemte at disse boligene skulle inn i GAB-registeret med egen kode. Stavanger kommune hevder at hele ideen med boligadresseprosjektet var at en til enhver tid skulle kunne ha et oppdatert register over alle boliger i landet, og at dette registeret var GAB-registeret. Hvis man skulle fjerne opplysningene om ikke godkjent bolig fra GAB, ville hele boligadresseprosjektet være bortkastet og Statistisk sentralbyrå ville fortsatt måtte gå ut og foreta bolig telling manuelt til sine statistikker.

Stavanger kommune reiser også spørsmålet hvorvidt man ved senere tilsyn skal kunne gripe fatt i saker vedrørende ikke godkjente boliger, og hvordan man skal kunne dokumentere at opplysningene om de ikke godkjente bolig ikke er hentet fra GABKOM.

5. Datatilsynets vurdering

Datatilsynet begrunner sitt vedtak i at Stavanger kommune benytter opplysningene til formål som er andre og uforenlige med det opprinnelige formålet for innsamlingen, jf pol § 11, 1.ledd litra c. Det legges videre til grunn at det ikke er gitt opplysninger til den registrerte i tråd med pol § 20.

Datatilsynet opplyser at de har mottatt en klage i e-post datert 14.02.03, hvor det hevdes at kommunen per telefon driver undersøkelser knyttet opp mot eventuelle ikke byggegodkjente boliger. Klageren opplyser at han ble informert om at opplysningene han ga fra seg om boligens beskaffenhet kun skulle benyttes til statistikk. Klageren opplevde imidlertid senere at de opplysningene ble brukt mot ham av kommunen.

Videre bemerkes det at deltagelse i folke- og bolig telling ikke var frivillig, og at den enkelte borger var forpliktet til å gi opplysninger.

Datatilsynet viser for øvrig til uttalelser fra andre involverte etater. Statistisk sentralbyrå er av den oppfatning at en videre oppfølging av om boliger skal godkjennes eller ikke, klart ligger utenfor boligadresseprosjektet, og må skje i egen regi av kommunen etter annet regelverk (plan- og bygningsloven).

Datatilsynet viser til at de ikke har mottatt klager på andre kommuners behandling av opplysningene, og antar derfor at øvrige kommuner ikke oppfatter at plan- og bygningsloven pålegger dem en plikt til å gå videre med opplysningene på en slik måte som Stavanger kommune har valgt.

Datatilsynet bemerker at det faktum at GAB ikke skulle utvides til å omfatte flere opplysninger enn tidligere var et viktig moment for dets vurdering av endringene i delingsforskriften og GAB-forskriften, og at Datatilsynet ikke ble hørt i forbindelse med at man valgte å utvide antall opplysninger. Datatilsynet er av den oppfatning at utvidelsen av GAB er i strid med det som ble opplyst i forbindelse med forskriftsendringen, og at det ikke forlår hjemmel for utvidelsen.

6. Personvernemndas vurderinger

Personvernemnda viser til at boligadresseprosjektet ble startet for å utarbeide statistikk om levevilkår og boforhold i Norge, samtidig som prosjektet ville bidra til en heving av kvaliteten i bl a GAB. Opplysningene er til dels innsamlet med hjemmel i delingsloven, dels i statistikkloven. Når beboeren ikke var eier eller rettighetshaver til boligen, ble opplysningene innhentet etter statistikkloven.

I statistikkloven § 2-5 nr 1 heter det at opplysninger som er innhentet etter "fastsatt opplysningsplikt, eller som er gitt frivillig, kan bare nyttes ved utarbeiding av offisiell statistikk, eller til annen bruk som er godkjent av Datatilsynet". Det følger derfor direkte av loven at opplysningene ikke kan benyttes til kontrollformål.

Etter plan- og bygningsloven § 10-1, 1.ledd skal kommunen "utføre de gjøremål som er lagt til den i denne lov, forskrift og vedtekt, og føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen holdes i kommunen". Dette er en generell bestemmelse, og gir intet selvstendig grunnlag for å innhente personopplysninger fra andre registre i forhold til personopplysningsloven § 5.

Statens kartverk vedtok å utvide boligopplysningene i GAB med et nytt attributt, boligtype (type lokale), iverksatt fra 22.6.2000. I brev av 11.1.2002 forklarer Statens kartverk at årsaken er forholdet mellom attributtet "bygningstype" og antall boliger dersom det er et boligbygg. Særlig for bygninger oppført før 1983 var kvaliteten "betydelig ... variabel". Det kunne derfor oppstå inkonsistens mellom det antall boliger som den registrerte bygningstypen forutsatte, og det antall boliger som faktisk var i bygningen. Som nevnt ovenfor, ønsket ikke kommunene å bruke de nødvendige ressurser for å korrigere denne inkonsistensen, og av tekniske årsaker kunne det ikke registreres flere boliger enn det definerte attributtet "boligtype" tillot. Løsningen ble altså å innføre et nytt attributt.

Dette attributtet ble innført uten at det synes som om det er reflektert i en endring av GAB-forskriften § 1-2, som inneholder en oversikt over de opplysninger registeret kan inneholde. Man vil i tabellen som er del av denne bestemmelsen finne attributtet "bygningstype" under "bygningsregister" (rad 6), men ikke attributtet "boligtype". Attributtet "bolignummer" er innført i rad tre ved endringsforskrift 2000:1548,

den endring som foranlediget Datatilsynets kommentarer ved høringen, omtalt ovenfor. Personvernemnda antar at Statens kartverk av eget tiltak vil vurdere dette forholdet, og eventuelt ta initiativ til en endring av forskriften for å gi eksplisitt hjemmel til bruk av attributtet "boligtype".

Personvernemnda konstaterer at endringen i registeret var begrunnet i praktiske og tekniske hensyn, og ikke på noen måte representerte en endring av formålet med boligadresseregisteret. Det er ikke tvilsomt at kontrollformål er uforenlig med prosjektets formål om å tjene til utarbeidelse av statistikk over boforhold og kvalitetsheving av bl a GAB. Etter personopplysningsloven § 11, 1.ledd litra c kan ikke opplysninger "brukes senere til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen" uten samtykke av den enkelte, jfr også Ot prp nr 92 (1998-1999) Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og St meld nr 32 (2002-2003) Datatilsynets og Personvernemndas årsmeldinger for 2002 s 29.

Naturligvis berører ikke Nemndas vedtak kommunens plikt etter plan- og bygningsloven til å føre tilsyn med boliger, bare utnyttelsen av GAB i slik tilsynsvirksomhet.

Kommunen peker i brev av 12.5.2003 på problemer som kan oppstå ved at man på annen måte blir kjent med forhold som krever reaksjon fra kommunens side, men hvor kommunen blir kritisert for å urettmessig ha benyttet GAB for å planlegge tilsyn mv. Personvernemnda har forståelse for kommunens synspunkt, men antar at kommunen i det enkelte tilfellet vil kunne redegjøre for bakgrunnen for tilsyn eller reaksjon.

Nemnda opprettholder etter dette Datatilsynets påbud av 22.1.2003 om opphør av kommunens behandling av personopplysninger innhentet i boligadresseringsprosjektet til kartlegging av ulovlige boliger i kommunen, og sletting av eventuelle registre over ulovlige boliger som måtte være etablert på grunnlag av disse opplysningene.

7. Vedtak

Datatilsynets vedtak opprettholdes

For Personvernemnda

Jon Bing
Leder

Avgjørelsen er hentet fra: www.personvernemnda.no