

Kommunstyrelsen  
Trelleborgs kommun  
Box 79  
231 21 Trelleborg

## **Tillsyn enligt personuppgiftslagen (1998:204) – angående publicering av personuppgifter på Internet**

### **Datainspektionens beslut**

Datainspektionen konstaterar att utgivningsbeviset för webbplatsen [www.trelleborg.se](http://www.trelleborg.se) inte utgör hinder för tillämpning av personuppgiftslagen i detta ärende (7 § första stycket personuppgiftslagen).

Datainspektionen konstaterar vidare att Trelleborgs kommuns har behandlat personuppgifter på kommunens webbplats, [www.trelleborg.se](http://www.trelleborg.se), i strid med personuppgiftslagen.

Datainspektionen förutsätter att kommunen i fortsättningen följer personuppgiftslagen.

Ärendet avslutas men kan komma att följas upp.

### **Sammanfattning**

På Trelleborgs kommuns webbplats, [www.trelleborg.se](http://www.trelleborg.se), har gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens beslut att avvisa två namngivna elever från undervisningen i en gymnasieskola publicerats. Beslutet finns med i ett protokoll från nämndens sammanträde 2009-02-11. Kommunstyrelsen har påpekat att Radio- och TV-verket har utfärdat ett utgivningsbevis för webbplatsen. Kommunstyrelsen menar därför att personuppgiftslagen inte torde vara tillämplig på den nu aktuella publiceringen.

Utgivningsbeviset innebär att yttrandefrihetsgrundlagens regler om skydd för yttrandefriheten gäller för webbplatsen. Datainspektionen konstaterar dock

att yttrandefrihetsgrundlagen gäller till skydd för den enskilde gentemot ingripande från det allmänna och att utgivningsbeviset därför inte innebär att tillämpningen av personuppgiftslagen i detta ärende strider mot yttrandefrihetsgrundlagen.

Publiceringen har beslutats av kommunens informationschef som har utsetts till utgivare av kommunstyrelsen. Datainspektionen anser därför att kommunstyrelsen har ett sådant inflytande på syftet och medlen för behandlingen att de intar ställning som personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen.

Datainspektionen konstaterar att kommunens publicering av personuppgifter utgör sådan behandling av personuppgifter i ostrukturerat material som, enligt den s.k. missbruksregeln i 5a § personuppgiftslagen, är undantagen från tillämpning av de s.k. hanteringsreglerna. Sådan behandling av personuppgifter får inte utföras om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet. Kommuners och landstings publicering på Internet av protokoll, diarium m.m. är även föremål för särskild reglering i 12 § personuppgiftsförordningen.

Publiceringen av personuppgifterna har inneburit en stor risk för omfattande spridning. Då personuppgifterna i detta sammanhang får anses vara av begränsat intresse för kommunen och allmänheten anser Datainspektionen att deras intresse bör kunna tillgodoses utan att eleverna nämns med namn och födelsedag. Datainspektionen anser därför att elevernas intresse av skydd för den personliga integriteten väger tyngre än kommunens och allmänhetens intresse i detta ärende. Publiceringen har således inte varit tillåten enligt 5a § andra stycket personuppgiftslagen.

Med hänsyn till att de aktuella personuppgifterna numera är strukna från det publicerade protokollet och att kommunen har angett att de har rutiner för att ta bort känsliga uppgifter vid publicering på webben, anser Datainspektionen att det inte finns anledning att vidta ytterligare åtgärder i detta tillsynsärende.

Datainspektionen förutsätter att kommunen i fortsättningen kommer att göra en bedömning enligt personuppgiftslagen innan publicering sker på kommunens webbplats.

### **Redogörelse för tillsynsärendet**

Datainspektionen blev uppmärksam på att personuppgifter (namn och födelsedag) avseende två elever som avvisats från undervisningen på en gym-

nasieskola i Trelleborgs kommun, publicerades på kommunens webbplats, [www.trelleborg.se](http://www.trelleborg.se). Uppgifterna fanns med i Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens protokoll daterat 2009-02-11, § 9 som publicerades på webbplatsen.

Efter att Datainspektionen inledde tillsyn har nämnden svarat bl.a. följande. Kommunledningskontoret som ansvarar för publicering av protokoll på kommunens hemsida, har enligt sin policy, maskerat personuppgifter på berörda personer i Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens protokoll från 2009-02-11. Att inte båda personernas namn har maskerats vid samma tillfälle är en försummelse. Radio- och TV-verket har beviljat utgivningsbevis för Trelleborgs kommuns webbplats, [www.trelleborg.se](http://www.trelleborg.se) (utgivningsbevis 2003-007, utfärdat 2003-02-12).

Med anledning av att det i nämndens svar framkom att beslut om publiceringen av protokollen togs av kommunledningskontoret beslöt Datainspektionen att utvidga tillsynsärendet till att även omfatta kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen har i ett yttrande till Datainspektionen påpekat att Radio- och TV-verket har utfärdat ett utgivningsbevis för Trelleborgs kommuns webbplats och att beviset gäller för all publicering på webbplatsen. Kommunstyrelsen menar därför att personuppgiftslagen inte torde vara tillämplig på den nu aktuella publiceringen av nämndens protokoll. I kommunen är informationschefen ansvarig utgivare för webbplatsen och infomastern ställföreträdande utgivare. Arbetet med webbplatsen sköts tillsammans med redaktörer som är verksamma inom de olika förvaltningarna.

Den rent faktiska publiceringen går till så att respektive förvaltnings redaktörer redigerar originalprotokollet så att det ska fungera på webbplatsen. I detta sammanhang ska redaktören även se till att känsliga eller sekretessbelagda personuppgifter tas bort. Efter att redaktören har färdigtställt det protokoll som ska publiceras på webbplatsen görs den faktiska publiceringen av infomastern eller informationschefen.

Kommunfullmäktige i Trelleborgs kommun har beslutat att samtliga kommunala bolag och nämnder ska publicera sina protokoll med de bilagor som protokollet hänvisar till, på kommunens eller, i förkommande fall, bolagets, hemsida. I beslutet hänvisas till att sekretesslagens bestämmelser ska beaktas.

Kommunstyrelsen tillägger att även om webbplatsen har utgivningsbevis har redaktörerna vid den obligatoriska redaktörsutbildningen informerats om att bl.a. personuppgiftslagens regler ska beaktas för att förhindra att känsliga

personuppgifter publiceras. Redaktörer och sekreterare i nämnderna informeras kontinuerligt om att känsliga personuppgifter ska tas bort och att man ska följa det som brukar anges som "god publicistisk sed". På de sidor på webbplatsen som innehåller protokoll anges också att vissa uppgifter kan vara utelämnade i de protokoll och bilagor som publiceras på webbsidorna.

Vid Datainspektionens kontroll av webbplatsen den 10 september 2009 och den 16 december 2009 konstaterades att namn och födelsedag för en av eleverna fortfarande fanns kvar i nämndens protokoll från 2009-02-11. Vid förnyad kontroll den 14 januari 2010 konstaterades att dessa personuppgifter var maskerade.

### **Skäl för beslutet**

*Utgör utgivningsbeviset ett hinder för tillämpning av personuppgiftslagen?*

Personuppgiftslagen ska inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (7 § personuppgiftslagen). Detta följer redan av principen att grundlag har företräde framför lag

Radio- och TV-verket har, enligt den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen, utfärdat ett utgivningsbevis för databasen [www.trelleborg.se](http://www.trelleborg.se) (utgivningsbevis 2003-007, utfärdat 2003-02-12). Enligt 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen ska grundlagens regler om radioprogram även tillämpas på sådana databaser som tillhandahålls av s.k. massmedieföretag (första stycket) och på sådana databaser för vilka utgivningsbevis gäller (andra stycket). Utgivningsbeviset innebär således att databasen (härefter webbplatsen) omfattas av det särskilda skydd för yttrandefriheten som anges i yttrandefrihetsgrundlagen.

Enligt censurförbudet i 1 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen är det inte tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i yttrandefrihetsgrundlagen, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

Datainspektionens tillsyn och eventuella tillsynsbeslut med stöd av personuppgiftslagen kan utgöra ett sådant hinder som avses i 1 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen. Det finns inte i yttrandefrihetsgrundlagen heller något stöd för den form av tillsyn som Datainspektionen bedriver.

Emellertid reglerar yttrandefrihetsgrundlagen den enskildes skydd mot ingripande från det allmänna. Enligt 1 kap 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen är "[v]arje svensk medborgare [...] gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag...". Med det allmänna avses såväl statliga som kommunala myndigheter. Samma avgränsning görs även i tryckfrihetsförordningen.

Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) har vid ett antal tillfällen konstaterat att tryckfrihetsförordningen inte begränsar deras möjligheter att bedriva tillsyn mot myndighet (se bl.a. JO 1984/85 s. 278, JO 1990/91 s. 144, JK-beslut dnr 2780-00-30, 583-01-30, 3559-02-40, 5602-05-31).

I JO-beslutet 1990/91, s. 144 kritiserar JO Konsumentverket och Socialstyrelsen som i samarbete gav ut boken "Mördande reklam". Boken innehåller kritik mot tobaksbranschens marknadsföringsmetoder. JO konstaterar i beslutet att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om yttrandefrihet i tryckt skrift gäller till förmån till svensk medborgare och att detta inbegriper ett skydd för statliga tjänstemän oavsett om de yttrar sig som privatperson eller i tjänsten. JO tillägger dock att "[e]n myndighet kan rimligtvis inte undandra sig ansvar för sina uttalanden, beslut eller åtgärder genom att klä dem i den tryckta skriftens dräkt." JO ansåg sig därför oförhindrad att, utanför tryckfrihetsförordningens ram, utöva tillsyn över myndigheter även i fråga om deras tryckta informationsskrifter (s. 154).

Högsta domstolen har i ett resningsärende (NJA 1995 s 677) också berört frågan om skyddet enligt tryckfrihetsförordningen kan omfatta myndigheter.

I målet hävdade Boverket att Marknadsdomstolen saknade behörighet att meddela ett förbud enligt marknadsföringslagen då Boverket hade lämnat de aktuella uppgifterna i en av Boverket utgiven broschyr (tryckt skrift) som omfattades av skyddet i tryckfrihetsförordningen. Högsta domstolen konstaterar att tryckfrihetsförordningen inte är tillämplig eftersom den reglerar enskildas rättigheter gentemot det allmänna och kan inte erbjuda något hinder mot att ett ingripande riktas mot staten. Domstolen tillägger att det kan finnas olika uppfattningar om tryckfrihetsförordningen kan tillämpas utöver sitt formella tillämpningsområde men finner, med hänvisning till uppenbarhetsrekvisitet i bestämmelser om resning, att Marknadsdomstolens dom inte kan vara uppenbart stridande mot lag.

I detta fall innehas utgivningsbeviset av en kommun som på sin webbplats har lagt ut protokoll från ett sammanträde i en av kommunens nämnder. Protokollet innehåller beslut i ett ärende om myndighetsutövning. Kommunen måste under dessa förutsättningar anses representera det allmänna. Datainspektionen bedömer därför att grundlagens bestämmelser till skydd för den enskildes yttrandefrihet inte kan åberopas av kommunen i detta ärende för att undgå förpliktelser enligt lag, i synnerhet inte när dessa förpliktelser – som i detta fall – gäller till förmån för enskild. Datainspektionen anser därför att inspektionen utanför yttrandefrihetsgrundlagens ram kan utöva tillsyn och tillämpa personuppgiftslagen på den aktuella behandlingen av personuppgifter. Datainspektionen utesluter inte att kommunala och statliga myndigheter i

andra situationer kan bedriva verksamhet som kan omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen.

#### *Personuppgiftsansvarig*

Personuppgiftsansvarig är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter (3 § personuppgiftslagen). I ärendet har det framkommit att det är kommunens informationschef, i sin egenskap som utgivare, som beslutar om publicering på kommunens webbplats. Informationschefen är utsedd till utgivare av kommunstyrelsen. Det är således kommunstyrelsen och inte de enskilda nämnderna som ytterst är ansvarig för publiceringen på kommunens webbplats. Kommunstyrelsen får därför anses ha ett sådant inflytande på ändamålen och medlen för behandlingen att de intar ställning som personuppgiftsansvarig.

#### *Missbruksregeln i 5a § personuppgiftslagen*

Datainspektionen bedömer att kommunens publicering av personuppgifterna i protokoll på kommunens webbplats i detta fall utgör sådan behandling av personuppgifter i ostrukturerat material som, enligt den s.k. missbruksregeln i 5a § personuppgiftslagen, är undantagen från tillämpning av de s.k. hanteringsreglerna.

Enligt missbruksregeln får en behandling av personuppgifter inte utföras om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet. Avsikten med missbruksregeln har inte varit att automatiserad personuppgiftsbehandling ska anses som en kränkning av den personliga integriteten i större utsträckning än vad som hade varit fallet om de s.k. hanteringsreglerna hade varit tillämpliga (prop. 2005/06:173, s. 26).

Bedömningen av vad som är en kränkning enligt missbruksregeln ska göras efter en intresseavvägning i det enskilda fallet där den registrerades intresse av en fredad, privat, sfär vägs mot andra motstående intressen. Bedömningen ska således alltså inte göras schablonartat enbart utifrån vilka uppgifter som behandlas utan måste även ta sin utgångspunkt i t.ex. vilket sammanhang uppgifterna förekommer och för vilket syfte de har behandlats, vilken spridning de har fått eller riskerat att få samt vad behandlingen kan leda till. Hanteringsreglerna, som i och för sig inte är tillämpliga, kan ändå ge vägledning i kränkingsbedömningen enligt missbruksregeln. Det kan således inte handla om en kränkning enligt 5a § personuppgiftslagen om de grundläggande kra-

ven enligt 9 § personuppgiftslagen har följts och om behandlingen hade varit tillåten enligt 10 § personuppgiftslagen (prop. 2005/06:173, s. 27).

Kommuners och landstings publicering på Internet av protokoll, diarium m.m. är föremål för särskild reglering i 12 § personuppgiftsförordningen. Även om denna bestämmelse formellt gäller undantag från överföringsförbudet i 33 § personuppgiftslagen, var syftet med bestämmelsen att reglera under vilka förutsättningar kommuner och landsting får publicera protokoll och diarium m.m. på Internet. Den har därför betydelse som vägledning i detta ärende. Enligt denna bestämmelse får en kommun eller ett landsting till ett tredje land överföra personuppgifter som ingår i bl.a. ett ”justerat protokoll som har förts vid ett sammanträde med fullmäktige eller en nämnd”. Dock gäller att personuppgifter som direkt pekar ut den registrerade, t.ex. namn, får överföras endast om de gäller en förtroendevald (i dennes uppdrag), eller då övriga behandlade personuppgifter som gäller den registrerade (den direkt utpekade personen) inte är känsliga personuppgifter (enligt 13 § personuppgiftslagen) eller uppgifter om lagöverträdelser (enligt 21 § personuppgiftslagen) och det samtidigt saknas skäl för att anta att det finns risk för att den registrerades personliga integritet kränks genom överföringen. Dessutom föreskrivs ett förbud för överföring av personnummer och samordningsnummer.

#### *Kränkningsbedömning*

I detta ärende har kommunstyrelsen i Trelleborgs kommun publicerat såväl namn och födelsedag på två elever tillsammans med uppgift om att dessa elever har avvisats från undervisningen i en av kommunen driven gymnasieskola.

Uppgift om att en elev har avvisats från undervisningen i skolan kan vara av mycket känslig för eleven och dess anhöriga. Uppgifterna kan leda till nackdelar för eleverna t.ex. när de söker jobb och utbildningar. Genom publicering på Internet och då uppgifterna har varit sökbara via t.ex. Google har risken för omfattande spridning varit stor. Publiceringen hade inte heller varit tillåten enligt 12 § personuppgiftsförordningen om den hade varit tillämplig.

I bedömningen om publiceringen av uppgifterna innebär en kränkning av elevernas personliga integritet enligt den s.k. missbruksregeln ska deras skydd för integriteten vägas mot kommunens och allmänhetens intresse av att personuppgifterna kommer till allmänhetens kännedom. Då personuppgifterna i detta sammanhang får anses vara av begränsat intresse för kommunen och allmänheten anser Datainspektionen att deras intresse bör kunna tillgodogjorts utan att eleverna nämndes med namn och födelsedag. Datainspektionen anser därför att elevernas intresse av skydd för den personliga in-

tegriteten väger tyngre än kommunens och allmänhetens intresse i detta ärende. Publiceringen har således inte varit tillåten enligt 5a § andra stycket personuppgiftslagen.

Med hänsyn till att de aktuella personuppgifterna numera är strukna från det publicerade protokollet och att kommunen har angett att de har rutiner för att ta bort känsliga uppgifter vid publicering på webben, anser Datainspektionen att det inte finns anledning att vidta ytterligare åtgärder i detta tillsynsärende.

Datainspektionen förutsätter att kommunen i fortsättningen kommer att göra en bedömning enligt personuppgiftslagen innan publicering sker på kommunens webbplats.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av chefsjurist Hans-Olof Lindblom och juristen Martin Brinnen.

Göran Gräslund

Martin Brinnen

### **Hur man överklagar**

Om ni vill överklaga beslutet skall ni skriva till Datainspektionen. Ange i skriften vilket beslut som överklagas och den ändring som ni begär. Överklagandet skall ha kommit in till Datainspektionen senast tre veckor från den dag beslutet meddelades för att kunna prövas. Datainspektionen sänder överklagandet vidare till Länsrätten i Stockholms län för prövning om inspektionen inte själv ändrar beslutet på det sätt ni har begärt.

#### **Kopia till:**

Personuppgiftsombudet Kerstin Larsson, Öhrlings PriceWaterhouseCoopers, Komrev. Box 2138, 220 02 Lund