

Riksdagens ombudsmän, JO  
Box 16327  
103 26 Stockholm

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

### **Datainspektionens beslut**

Datainspektionen konstaterar att Riksdagens ombudsmän (JO) vid publicering av namnet på anmälaren i beslut med dnr. 2314-2008 i praxisdatabasen på myndighetens webbplats ([www.jo.se](http://www.jo.se)) behandlar personuppgifter i strid med personuppgiftslagen.

Datainspektionen bedömer vidare att publiceringen av namn på befattningshavare, anmälare eller andra privatpersoner i JO:s praxisdatabas på Internet normalt sett inte är tillåten med stöd av missbruksregeln i 5a § personuppgiftslagen. Det är JO:s uppgift, i egenskap av personuppgiftsansvarig, att göra en bedömning i det enskilda fallet.

Ärendet avslutas med dessa påpekanden.

### **Redogörelse för tillsynsärendet**

Datainspektionen tog den 24 mars 2010 emot ett klagomål (dnr. 596-2010) från en person (den klagande) vars personuppgifter fanns publicerade på en webbplats tillhörande Riksdagens ombudsmän (i fortsättningen JO), [www.jo.se](http://www.jo.se). Personuppgifterna fanns angivna i ett beslut som hade fattats av JO i ett ärende (dnr. 2314-2008) vilket hade föranletts av en anmälan till JO av den klagande. Anmälan till JO avsåg klagomål mot en namngiven rektor för en skola i Stockholm och utbildningsförvaltningen i Stockholms kommun angående deras handläggning av anmälarens begäran om att få ta del av allmänna handlingar.

Av JO-beslutet framgår bl.a. att anmälarens begäran om att få ut allmänna handlingar från skolan avsåg utredningar och granskningar som gjorts rörande hur en anställd på skolan agerat i förhållande till vissa (ej namngivna) elever i en årskurs. Vidare framgår att vid ett möte den 28 januari 2008 med de berörda elevernas föräldrar redogjorde skolans rektor muntligen för innehållet i en utredning som en psykolog gjort. Utredningen innehöll en sammanställning av interjuver med de berörda eleverna. Kopior av utredningen delades inte ut eftersom den innehöll känsliga uppgifter. JO:s beslut, i vilket anmälarens namn ingår, finns publicerade i den s.k. praxisdatabas som är tillgänglig på JO:s webbplats. Personuppgifterna är sökbara med hjälp av sökmotorer på Internet.

Datainspektionen inledde den 8 april 2010 tillsyn mot JO och begärde svar på frågor angående den behandling av personuppgifter som förekommer vid JO:s publicering av beslut i praxisdatabasen. JO:s svar redogörs för nedan.

Datainspektionen har tidigare tagit emot klagomål (dnr. 593-2008) på publicering av anmälarens namn på JO:s webbplats (JO:s dnr. 2461-2007). Datainspektionen avslutade klagomålsärendet efter det att JO hade beslutat att det publicerade beslutet tills vidare skulle tas bort från webbplatsen och att frågan om anonymisering och publiceringspraxis skulle tas upp för diskussion av justitieombudsmännen.

Under detta ärendes handläggning har Datainspektionen, den 30 juni 2010, tagit emot ett klagomål, från en befattningshavare som är namngiven i ett beslut vilket har publicerat på JO:s webbplats. Datainspektionen har avstått från att inleda tillsyn med hänsyn till det nu aktuella tillsynsärendet.

## **Skäl för beslutet**

### *Tillämpliga bestämmelser*

Av JO:s redogörelse framgår att JO publicerar ett urval av sina beslut i en praxisdatabas som tillhandahålls via myndighetens webbplats. Besluten publiceras i form av dokument (datafiler). Dokumenten består av löptext som är generellt indexerad. Enligt JO, finns inga fält för sökning specifikt av personuppgifter. Sådana personuppgifter kan endast sökas fram genom fritextsökning. Dokumenten i databasen införs manuellt och personuppgifterna som förekommer har inte hämtats från sådant strukturerat material som, enligt JO:s uppfattning, avses i 5a § personuppgiftslagen.

Datainspektionen konstaterar att sökformuläret som används för sökning i JO:s praxisdatabas inte innehåller något särskilt fält för direkt utpekande personuppgifter såsom namn eller personnummer. Däremot är det möjligt att söka på diarienummer, kategori, text samt (intervall av) beslutsdatum.

Publicering av personuppgifter på en webbplats ska normalt bedömas enligt den s.k. missbruksregeln i 5a § personuppgiftslagen, såvida inte uppgifterna ingår i ett s.k. strukturerat material. Enligt denna bestämmelse behöver huvuddelen av de s.k. hanteringsreglerna i personuppgiftslagen inte tillämpas. I stället gäller att behandling av personuppgifter i ostrukturerat material är tillåten om den inte innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.

Syftet med missbruksregeln är att underlätta för sådan vardaglig behandling av personuppgifter som, ”typiskt sett inte innebär några större risker för kränkningar av de registrerades personliga integritet”. Avgränsningen av det undantagna området ansågs lämpligen kunna ”...knytas till materialets struktur eftersom det är just struktureringen av ett material med avseende på personuppgifter som kan innebära särskilda integritetsrisker.” (prop. 2005/06:173, s. 19). Bland annat nämns behandling av personuppgifter i löptext eller vid sedvanligt utnyttjande av allmänt använda funktioner som exempel på sådant som bör omfattas av missbruksregeln.

Det förhållandet att sökformuläret gör det möjligt att söka på diarienummer kan i och för sig tyda på att materialet har strukturerats utifrån en kategori av personuppgifter. Diarienummer utgör en personuppgift om numret indirekt kan hänföras till en fysisk person i livet (3 § personuppgiftslagen). Enbart det förhållandet utgör dock inte tillräckliga skäl för att hävda att hanteringsreglerna måste tillämpas. För att missbruksregeln ska vara utesluten krävs nämligen att materialet har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av just personuppgifter.

Enligt Datainspektionen kan det ifrågasättas om lagstiftaren avsett att missbruksregeln ska tillämpas på en sådan på typ av behandling som det är fråga om när JO gör sin praxisdatabas tillgänglig via Internet. Inspektionen är således tveksam till om avsikten var att den förenklade regleringen i 5 a § personuppgiftslagen ska kunna tillämpas av myndigheter när de gör stora samlingar av myndighetsbeslut som innehåller personuppgifter om enskilda tillgänglig via Internet – även om man inte strukturerat sin samling på ett sätt som påtagligt underlättat möjligheterna för sökning och sammanställning av just personuppgifter. Det gäller i synnerhet när personuppgifterna samtidigt är tillgängliga för sökning med hjälp av sökmotorer på Internet. Förarbetena ger intrycket av att lagstiftarens avsikt var att undanta endast behandling av enskilda personuppgifter. Att systematiskt publicera omaskade myndighetsbeslut som pekar ut enskilda individer under registerliknande förhållanden framstår inte som typiskt sett mindre riskfylld behandling. Förarbetena innehåller dock inte något uttalande som direkt talar mot att myndigheter kan använda sig av missbruksregeln i sådana fall.

I JO:s praxisdatabas på Internet har ett stort antal av besluten anonymiserats efter bedömning i det enskilda fallet. Det är inte fråga om en samling där JO synes ha strukturerat informationen på ett sätt som påtagligt underlättat sökning eller sammanställning efter just personuppgifter.

Vid en sammantagen bedömning finner Datainspektionen att missbruksregeln är tillämplig i detta fall.

#### *Allmänt om kränkingsbedömningen enligt 5a § personuppgiftslagen*

Bedömningen av vad som är en kränkning enligt missbruksregeln bygger på en *intresseavvägning* i det enskilda fallet där den registrerades intresse av en fredad, privat, sfär ska vägas mot andra motstående intressen. Bedömningen ska 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 behöver tillämpas, kan ge vägledning för kränkingsbedömningen enligt missbruksregeln. Det kan således inte handla om en kränkning enligt missbruksregeln om de grundläggande kraven enligt 9 § personuppgiftslagen har följts och om behandlingen hade varit tillåten enligt 10 § personuppgiftslagen. Man bör även beakta att vad som kan utgöra en kränkning för en viss person eller i ett visst sammanhang inte behöver utgöra det för en annan person eller i ett annat sammanhang. Att fortsätta att behandla direkt felaktiga personuppgifter trots att den registrerade har begärt rättelse får i regel betraktas som en kränkning (prop. 2005/06:173, s. 27, 40 och 59).

Enligt förarbetena är det i slutändan en fråga för rättstillämpningen att i varje enskilt fall, med beaktande av samtliga omständigheter, väga det intrång som kan ha skett i den personliga integriteten mot eventuella motstående intressen (s. 29). Eftersom det är fråga om bestämmelser som genomför EU:s dataskyddsdirektiv får inte avvägningen grundas på en tolkning som skulle stå i strid med bl.a. de grundläggande rättigheterna som skyddas genom gemenskapernas rättsordning (s. 27), såsom varje människa rätt till respekt för sitt privatliv i enlighet med artikel 8 i Europarådskonventionen.

Dataskyddsdirektivet och artikel 8 i Europarådskonventionen ger båda uttryck för en proportionalitetsprincip. Dataskyddsdirektivet innehåller exempelvis krav på att uppgifterna ska vara adekvata och stå i proportion till ändmålet. Artikel 8 i Europarådskonventionen stadgar att rätten till respekten för privatliv inte får inskränkas annat än om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa angivna motstående intressen. Inskränkningar i integritetsskyddet får göras men endast om det motstående intresse

som ska tillgodoses är så starkt och integritetsskyddsintresset så förhållandevis svagt att inskränkningen framstår som proportionerlig.

Den avvägning som lagstiftaren anvisar som metod för tillämpning av missbruksregeln innefattar, enligt Datainspektionens mening, motsvarande proportionalitetsbedömning. I en sådan bedömning måste bl.a. hänsyn tas till om ändamålet med personuppgiftsbehandlingen i stället kan uppnås med andra åtgärder som innebär mindre intrång i den personliga integriteten.

#### *JO:s rutiner för kränkingsbedömningar*

JO har uppgivit att myndighetens gransknings- och tillsynsverksamhet bedrivs traditionellt under största möjliga öppenhet vilket bl.a. har satt prägel på de sekretessbestämmelser som gäller för JO:s verksamhet. Utrymmet för sekretess hos JO för en klagandes, i anmälan uppgivna, identitetsuppgifter är således mycket begränsat.

Av JO:s yttrande framgår att myndigheten gör bedömningar av behovet av anonymisering i varje enskilt fall i samband med att ett tillsynsärende avslutas och beslut expedieras. Vid denna bedömning tas hänsyn till alla former av publicering som kan bli aktuella, t.ex. originalbeslut på papper, tryckning av referat i JO:s ämbetsberättelse och publicering på JO:s webbplats. Det innebär att ett JO-beslut förekommer i endast en utformning. Om beslutet ska publiceras på webbplatsen tas hänsyn till kraven enligt personuppgiftslagen redan vid bedömningen av anonymiseringsbehov i samband med ärendets avgörande. I de fall anonymisering anses nödvändig, ersätts normalt personnamn med initialer. I vissa fall, då en persons initialer bedöms vara alltför lätt identifierbara, används i stället "NN". De personuppgifter som anonymiseras avser mestadels anmälare eller andra privatpersoner som nämns i beslutet. Därutöver gör JO en förnyad kränkingsbedömning i de fall då en enskild hör av sig med en önskan om att hans eller hennes namn tas bort från ett beslut som har publicerats på JO:s webbplats. Om JO anser att det har framkommit hållbara skäl för att publiceringen utgör en integritetskränkning, tas hela beslut bort från praxisdatabasen.

Datainspektionen konstaterar att JO i och för sig har utarbetade rutiner vid publicering av beslut men, som framgår nedan, ifrågasätter inspektionen de utgångspunkter som JO använder för intresseavvägningen i de enskilda bedömningarna.

#### *Kränkingsbedömning avseende personuppgifter om befattningshavare*

JO har uppgivit att de offentliga befattningshavare som blir föremål för kritik från JO:s sida principiellt inte anonymiseras. JO:s ståndpunkt är att det förhållandevis att JO finner skäl att kritisera befattningshavare, för icke rättsenligt

eller olämpligt handlande, inte är att betrakta som en kränkning av dennes personliga integritet. JO anser vidare att öppenhet i detta avseende är tvärtom ett väsentligt inslag i det ansvarsutkrävande vid myndighetsutövning som utgör kärnan i JO-ämbetets uppdrag.

Såsom Datainspektionen tolkar JO:s redogörelse är syftet med Internetpubliceringen i första hand att ge allmänheten insyn i JO:s verksamhet. Därutöver torde ett syfte med databasen vara att sprida kunskap om de rättsliga bedömningar som kommer till uttryck i besluten, med avsikt att ge myndigheter och befattningshavare vägledning för hur de ska agera på korrekt sätt.

Behovet att uppnå dessa syften ska, som nämnts ovan, vägas mot det intrång i den personliga integriteten som publiceringen kan leda till. En uppgift om att en befattningshavare har blivit kritiserad av JO kan få betydande konsekvenser för befattningshavaren även utanför tjänsten. Det bör även beaktas att syftet tycks vara att publicerade beslut ska tillhandahållas utan begränsning i tid.

Det som gör publiceringen i detta fall särskilt integritetskänslig är sättet för publiceringen. Redan med hjälp av sökfunktionen i JO:s praxisdatabas kan man, med relativt enkla handgrepp, ta fram omfattande sammanställningar av befattningshavare som har blivit kritiserade av JO. Publicering på webben innebär dessutom att uppgifterna blir avsevärt mer lättillgängliga, framför allt med hjälp av s.k. sökmotorer och olika möjligheter till sammanställningar och återanvändning av material som finns tillgängliga på Internet. Vid sökning med hjälp av sökmotorer på Internet finns också risken att en sökning på ett visst namn, som görs av helt andra skäl än att finna ut om personen varit föremål för granskning av JO, också kommer att omfatta uppgiften om att personen i fråga har kritiserats av JO.

Enligt Datainspektionen uppfattning framstår det som om JO:s syften med publiceringen på Internet – allmänhetens insyn, ansvarsutkrävande och spridning av rättsinformation – i de flesta fallen kan tillgodoses även om uppgift om kritiserade befattningshavares namn tas bort från besluten. En situation då publicering av namn kan vara motiverat är när förståelsen av beslutet förutsätter att läsaren får veta befattningshavarens namn (jfr. 22 § rättsinformationsförordningen). I normala fall torde det vara tillräckligt att man kan ta reda på namnet på en viss befattningshavare som har blivit kritiserad av JO, eller om en befattningshavare förekommer i JO:s register, genom en förfrågning direkt till JO.

Sammanfattningsvis anser Datainspektionen att publiceringen av namn på befattningshavare i JO:s praxisdatabas på Internet normalt sett inte är tillåten med stöd av missbruksregeln i 5a § personuppgiftslagen. Datainspektionens

ståndpunkt är att om det finns övertygande skäl för att sådan publicering ska vara tillåten, så bör detta ges särskilt författningsstöd.

*Kränkningensbedömning avseende personuppgifter om anmälare m.fl.*

Enligt JO:s uppfattning medför inte publicering på webbplatsen av blott och bart det faktum att någon har gjort en anmälan till JO någon integritetskränkning. JO anser därför att det inte finns skäl för att rutinmässigt anonymisera anmälaren i alla beslutsdokument som publiceras i praxisdatabasen. Däremot kan kontexten vara sådan, att publiceringen av anmälares namn innebär en integritetskränkning p.g.a. av de kopplingar som kan göras till andra uppgifter av känslig natur, som framgår av beslutet. JO tillägger att uppgift om anmälares namn inte sällan anonymiseras i beslut inom bl.a. sådana tillsynsområden som hälso- och sjukvård, socialtjänst, kriminalvård, polis- och åklagarväsendena, arbetsmarknadsmyndigheterna samt utlänningsärenden.

Såvitt Datainspektionen kan bedöma förekommer det att de publicerade besluten i JO:s praxisdatabas innehåller flera uppgifter om anmälares namn, t.ex. att denne har en tvist med en viss myndighet eller sin chef. Även uppgifter av mer privat karaktär förekommer (se nedan angående det nu aktuella klagomålet).

De skäl som JO har anfört för att publiceringen av namn på befattningshavare ska anses tillåten enligt missbruksregeln kan, enligt Datainspektionen, i än högre grad ifrågasättas när det gäller publicering av namn och andra personuppgifter om anmälare och andra privatpersoner.

I motsats till JO anser Datainspektionen att det inte kan uteslutas att bara det förhållandet att en person har gjort en anmälan till JO kan vara besvärande för anmälares namn, t.ex. vid ansökan om anställning. Det kan t.o.m. vara så att vetenskapen om att namn på anmälare kan bli tillgängligt för sökning på Internet avhåller enskilda från att göra anmälan till JO.

Datainspektionen anser således att syftet med att publicera beslut i JO:s praxisdatabas – allmänhetens insyn, ansvarutkrävande och spridning av rättsinformation – i princip inte kan motivera det intrång i den personliga integriteten som dessa personer utsätts för genom publiceringen på Internet.

Sammanfattningsvis anser Datainspektionen därför att öppen publicering av namn på anmälare och andra privatpersoner i JO:s praxisdatabas på Internet normalt sett inte är tillåten med stöd av missbruksregeln.

### *Kränkningsbedömningen med anledningen av det aktuella klagomålet*

JO har gjort den preliminära bedömningen i det nu aktuella ärendet att den klagande inte har anfört några övertygande skäl för att publiceringen ska kunna anses ha medfört någon kränkning av hans integritet. Beslutet har således inte tagits bort från webbplatsen men JO har valt att avvakta med formellt beslut i det administrativa ärendet till dess att Datainspektionens ställningstagande i tillsynsärendet föreligger.

Enligt Datainspektionens uppfattning kan en läsare av beslutet få uppfattningen att anmälarens son har problem i skolan och att problemen är så allvarliga att skolan har ansett det nödvändigt att koppla in psykolog. Uppgifterna är sökbara med hjälp av sökmotorer på Internet. Risken för identifiering i detta fall ökar i och med att anmälaren har ett ovanligt namn. Datainspektionen anser därför att publiceringen av anmälarens namn kan leda till sådana konsekvenser för denne och dennes anhöriga att de ändamål med behandlingen som JO har uppgivit inte uppvägs av det intrång i anmälarens personliga integritet som publicering medför. Behandlingen av personuppgifter måste anses utgöra en kränkning i den mening som avses i missbruksregeln. Behandlingen är således otillåten och sker därmed i strid med personuppgiftslagen.

### *Behov av särskilt författningsstöd*

Många människor känner idag ett obehag av att deras personuppgifter görs tillgängliga på Internet av andra än dem själva. I synnerhet gäller det personer med ovanliga namn som gör det möjligt att söka fram omfattande sammanställningar av samtliga personuppgifter om dem som finns tillgängliga på Internet.

Med hänsyn till riskerna för enskildas personliga integritet men även men hänsyn enskildas förtroende för myndigheternas behandling av deras personuppgifter rekommenderar Datainspektionen att myndigheter är varsamma vid publicering av personuppgifter på Internet. Sådan varsamhet är särskilt påkallad när det gäller publicering av myndighetsbeslut som riktas mot namngivna medborgare. Förutom risken för att enskilda avstår från att kontakta myndigheter, kan det ifrågasättas om en enskild ska behöva räkna med att dennes personuppgifter kan bli tillgängliga för sökning på Internet när denne tar kontakt med en myndighet.

När det gäller myndigheters publicering på Internet av rättsinformation och andra mer omfattande samlingar av myndighetsbeslut är det vanligt att detta sker med särskilt författningsstöd.

Datainspektionen har i ett samrådsyttrande (2007-09-21, dnr. 1146-2007) uttalat att det inte är lämpligt att Fastighetsmäklarnämnden utan särskilt lagstöd publicerar personuppgifter om disciplinära åtgärder i en databas som var tillgänglig via nämndens webbplats. Publiceringen, som bedömdes enligt hanteringsreglerna, jämfördes i yttrandet med publicering av uppgift om näringsförbud för näringsidkare i Näringslivsregistret på Bolagsverkets webbplats. Bolagsverkets behandling av personuppgifter i näringsregistret är reglerad i förordningen (1986:441) om underrättelser angående näringsförbud m.m.

Med en författningsreglering ges tillfälle att analysera och bedöma en lämplig avvägning mellan integritetsrisker och motstående intressen och samtidigt överväga alternativa åtgärder (jfr. Öman, Särskilda registerförfattningar, s. 689f, Festskrift till Peter Seipel, s. 685-705). Frågor om t.ex. vilka personuppgifter som ska få behandlas, för vilka ändamål och hur länge uppgifter får behandlas och vilka som ska tillgång till uppgifterna bör regleras.

Rättsinformationsförordningen (1999:175) innehåller särskilda bestämmelser för behandling av personuppgifter som förekommer i vissa avgörande från domstolar och myndigheter. Enligt förordningen (22 § andra stycket) får direkt utpekande personuppgifter inte förekomma förutom namn på ledamöter och anställda m.fl. Känsliga personuppgifter får förekomma endast om det är nödvändigt för att förstå avgörandet och personnummer får inte alls förekomma i rättsinformationssystemet (fjärde stycket). Det s.k. rättsinformationssystemet tillhandahålls på Internet via tjänsten lagrummet.se. Förordningen gäller inte JO. Datainspektionen anser att rättsinformationsförordningen avspeglar en förhållandevis väl avvägd balans mellan behovet av öppenhet och skydd för den personliga integriteten. Inspektionen har också i ett tidigare beslut uttalat att tillhandahållande av rättsinformation på en webbplats som följer de villkor som anges i rättsinformationsförordningen normalt sett inte kan anses kränkande enligt missbruksregeln (dnr. 1015-2006)

Lagen (1993:825) om personuppgifter i riksdagens informationssystem Rixlex ger stöd för den behandling av personuppgifter som förekommer i Rixlex. Informationssystemet som tillhandahålls gratis via Riksdagens webbplats innehåller bl.a. riksdagstrycket. Enligt 3 § får personuppgifter i Rixlex avse bl.a. "andra enskilda personer som nämns i riksdagstrycket." Enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska JO årligen tillställa Riksdagen en ämbetsberättelse. Berättelsen ingår därefter i riksdagstrycket och blir således tillgänglig på Internet via Riksdagens webbplats. Lagen omfattar inte den publicering av beslut som sker i praxisdatabas på JO:s webbplats.

Mot denna bakgrund anser Datainspektionen att – om det finns övertygande skäl för tillåta publicering på Internet av namn på befattningshavare, anmäla-

re och andra privatpersoner som förekommer i JO:s praxisdatabas – så bör detta ges särskilt författningsstöd.

### **Hur man överklagar**

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

Detta beslut har fattats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av chefsjuristen Hans-Olof Lindblom, teamledaren Britt-Marie Wester och juristen Martin Brinnen, föredragande.

Göran Gräslund

Martin Brinnen

Kopia till:

- Klagande i ärende 596-201