

Katrineholms kommun  
641 80 Katrineholm

## **Tillsyn enligt personuppgiftslagen (1998:204) – Katrineholms kommuns användning av s.k. sociala medier**

### **Datainspektionens beslut**

Datainspektionen konstaterar att Katrineholms kommun är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter som förekommer på Facebook-sidan "Katrineholms kommun", på bloggen "Kommunledningsförvaltningen" samt i Twitter-kontot "Katrineholm\_se".

Kommunens personuppgiftsansvar för Facebook-sidan och bloggen omfattar både personuppgifter som kommunen själv publicerar och personuppgifter som publiceras av andra på sidan. Kommunens personuppgiftsansvar för Twitter-kontot "Katrineholm\_se" omfattar endast personuppgifter som kommunen själv publicerar via Twitter.

Katrineholms kommuns personuppgiftsansvar innebär att kommunen har ett ansvar för att det på Facebook-sidan, bloggen och Twitter-kontot inte utförs behandling av personuppgifter som kränker enskildas personliga integritet och i förekommande fall ta bort sådana uppgifter. I ärendet har inte påvisats att det förekommer någon sådan behandling varken på Facebook-sidan, bloggen eller på Twitter-kontot.

Ärendet avslutas.

## Redogörelse för tillsynsärendet

Datainspektionen har den 27 april 2010 genomfört en inspektion hos Katrineholms kommun. Inspektionen har inte föranletts av något klagomål utan är ett led i Datainspektionens projekt om sociala medier. Syftet med inspektionen har varit att kontrollera Katrineholms kommuns behandling av personuppgifter vid utnyttjande av s.k. sociala medier och att avgöra vilket ansvar enligt personuppgiftslagen som kommunen har för egna och andras publiceringar. Inspektionen omfattar således inte det eventuella personuppgiftsansvar som enskilda användare eller företagen Facebook, Twitter m.fl. kan ha för behandlingen av personuppgifter.

Det finns ingen vedertagen definition av vad som utgör sociala medier. Datainspektionens projekt om sociala medier har i första hand avsett granskning av tjänster där det förekommer omodererat, användargenererat innehåll, dvs. innehåll som blir direkt tillgängligt för andra användare utan någon föregående åtgärd av den som har sidan, driver tjänsten e.d.

*Facebook* är ett socialt media där människor har möjlighet att kommunicera med varandra – antingen enskilt, öppet för de personer man själv väljer eller helt öppet för alla. Genom Facebook kan aktörer – både individer och organisationer – skapa s.k. Facebook-sidor och grupper.

*Bloggar* är webbplatser som innehåller återkommande inlägg. Inläggen är ordnade så att de senaste inläggen oftast är högst upp. Ofta har inläggen någon sorts nyhetskaraktär. Bloggens besökare kan vanligtvis lämna kommentarer kopplade till varje inlägg, vilka då visas under inlägget. Kommentarfunktionen kan vara modererad eller omodererad.

*Twitter* är en form av mikroblogg. Användare kan lämna korta meddelanden, ("tweets", uppdateringar) och läsa andras meddelanden. Meddelanden består av textinlägg om högst 140 tecken. Meddelandena visas i användarens eget flöde och blir tillgängliga för andra användare – antingen genom sökning eller genom en form av abonnemang. De som på detta sätt abonnerar på en annan användares meddelanden kallas för, "followers". Avsändaren kan välja att visa sina meddelanden endast för sina egna kontakter men kan även dela ut dessa obegränsat.

I tillsynsärendet har följande framkommit.

Katrineholms kommun använder sig av ett stort antal tjänster för sociala medier. Bloggar, Facebook-sidor och Twitter-konton används som huvudsakliga kanaler. Innehållet i övriga tjänster (t.ex. Bambuser, MobyPictures, YouTube) matas till dessa tjänster. Med bl.a. namnen "Kommunchef" och "Katrineholms kommun" förekommer kommun på Facebook och Twitter. "Kommun-

chef” och ”Kommunledningsförvaltningen” är exempel på bloggar som drivs av kommunen.

Kommunens syfte med att använda sociala medier är främst att öka kommunikationen med kommunens invånare men även att underlätta kommunens arbete. En policy för användning av sociala medier inom kommunens verksamheter har antagits av kommunstyrelsen.

Kommunledningsförvaltningen och informationskontoret har ett samordnande ansvar för kommunens användning av sociala medier. Förvaltningarna fattar själva beslut om användning av sociala medier, vilka verktyg och/eller tjänster som ska användas, samt vem eller vilka som får representera förvaltningen med hjälp av sociala medier. En förteckning av de sociala medier som kommunen använder med angivande av namn, adress och ansvarig person, har upprättats av kommunledningsförvaltningen.

Kommunens grafiska profil tillämpas på kommunens webbplats och ska om möjligt följas även vid användning av sociala medier. De av kommunens förvaltningar som väljer att använda sig av sociala medier ska, enligt kommunens policy, tydliggöra att det görs som ett led i förvaltningens verksamhet.

Användare av kommunens Facebook-sidor kan använda sig av en knapp på sidorna med texten ”gilla” och därmed bli ”anhängare” av en sida. Anhängare kan därefter kommentera på sidans s.k. logg. Kommunen som har administrationsrättigheter för sina Facebook-sidor kan stänga av anhängare. En avstängd anhängare kan inte publicera inlägg på kommunens Facebook-sidor. De inlägg som anhängaren har gjort tidigare försvinner inte med en sådan åtgärd. Tidigare inlägg kan dock tas bort manuellt, dvs. ett i taget, av kommunen. Kommunens Facebook-sidor är inställda så att alla kan se innehållet, dvs. det är inte nödvändigt att vara anhängare av Facebook-sidan eller registrerade på Facebook med egen profil. Däremot måste användarna vara anhängare av den aktuella Facebook-sidan för att få statusuppdateringar från sidan och för att kunna göra inlägg på sidan.

Kommunen har inte – varken via Facebook eller på annat sätt – tillgång till några andra personuppgifter om användarna än vad som framgår av de allmänt tillgängliga inläggen som förekommer på kommunens Facebook-sidor. Kommunen har inte heller någon möjlighet att strukturera, göra sammanställningar av personuppgifterna om användarna.

I Twitter publiceras användarnas meddelanden som ett flöde som vem som helst kan ta del av. Kommunen har därför ingen möjlighet att styra över vad andra användare skriver på Twitter. Allt som skrivs in på Twitter med exempelvis hänvisningen ”@kommunchef” syns på kommunchefens flöde och i avsändarens flöde.

På de bloggar som kommunen använder sig av, bl.a. "Kommunchef" och "Kommunledningsförvaltningen", finns en s.k. kommentarsfunktion som gör det möjligt för användarna att lämna kommentarer till innehållet i bloggarna. Användarna måste ange namn och e-post för att kunna lämna kommentarer.

På kommunens Facebook-sida "Katrineholms kommun" finns en "info-box" med påminnelse till användarna om att användning av sociala medier i syfte att komma i kontakt med kommunen innebär "per definition" att informationen överförs till tredje part (t.ex. företagen/organisationerna som driver det sociala mediet, såsom Facebook). Användarna rekommenderas därför att inte skicka känslig information till kommunen med hjälp av sociala medier. Användarna ställer normalt inte heller frågor som gäller enskilda ärenden via sociala medier. Information om behandling av personuppgifter lämnas på kommunens webbplats.

Kommunen håller regelbunden uppsikt över de sociala medier som kommunen använder. Uppsikten utförs av de som är utsedda som ansvariga tjänstemän. Kommunen har, där så är möjligt, stängt av möjligheten för användarna att lämna meddelande på alla tjänster utom bloggar, Twitter och Facebook. Meddelanden som skickas in av användarna blir i normalfallet direkt tillgängliga för andra användare. Inlägg som användare gör på kommunens Facebook-sidor kan anmälas genom en länk som finns intill varje inlägg. En sådan anmälan skickas dels till Facebook, dels till administratörerna av sidan, dvs. kommunen. Efter tre anmälningar tas inlägget automatiskt bort från sidan av Facebook. Administratörerna av sidan kan dock välja att lägga tillbaka inlägget.

I tjänsten Twitter kan användare anmälas till Twitter. Twitter avgör sedan om anmälaren ska stängas av från tjänsten.

### **Skäl för beslutet**

Datainspektionen bedömer i detta beslut endast Katrineholms kommuns personuppgiftsansvar för användning av vissa sociala medier, nämligen Facebook-sidan "Katrineholms kommun", bloggen "Kommunledningsförvaltningen" (<http://katrineholm-klf.posterous.com>) samt Twitter-kontot "Katrineholm\_se".

Den del av Katrineholms kommuns verksamhet som har inspekterats omfattas inte av särskilda bestämmelser om personuppgiftsbehandling. Katrineholms kommuns personuppgiftsansvar ska därför bedömas enligt personuppgiftslagen.

Datainspektionen gör följande bedömningar av personuppgiftslagens tillämpning på kommunens behandling av personuppgifter i de ovan nämnda tjänsterna.

## Är Katrineholms kommuns personuppgiftsansvarig för publiceringar av personuppgifter på sociala medier?

Enligt 3 § personuppgiftslagen är den personuppgiftsansvarige den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. Vem som bestämmer över ändamålen avgörs genom en bedömning av de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande för denna bedömning är bl.a. varför behandlingen utförs, vem som är initiativtagare till behandlingen. Att bestämma över medlen för behandlingen avser främst att bestämma över de tekniska och organisatoriska medlen för behandlingen, dvs. "hur" behandlingen ska gå till, t.ex. vilka personuppgifter som ska behandlas, vilka tredje män som ska få tillgång till de behandlade personuppgifter och när uppgifter ska raderas.

### Facebook-sidan "Katrineholms kommun"

Av inspektionen har framgått att det är Katrineholms kommun som bestämmer över vad kommunens egna inlägg ska innehålla och för vilka syften de publiceras. Kommunen har därför ett personuppgiftsansvar för uppgifter som kommunen publicerar på Facebook-sidan "Katrineholms kommun", vilket innefattar all den personuppgiftsbehandling som anställda utför i sin tjänst och som andra utför under kommunens ledning.

Vad avser kommunens personuppgiftsansvar för personuppgifter som publiceras på Facebook-sidan av andra, s.k. anhängare av sidan, kan följande konstateras. Katrineholms kommun är en myndighet som har valt att finnas på Facebook bl.a. genom att tillhandahålla Facebook-sidan "Katrineholms kommun" i sin verksamhet. Kommunen har namngett sidan och kan bestämma vilka möjligheter det ska finnas för andra att behandla personuppgifter (göra inlägg) samt ge anvisningar för vilket innehåll sidan ska ha. Kommunen innehar den faktiska möjligheten att ta bort personuppgifter som publicerats på sidan. Kommunens inrättande och utformning av sidan möjliggör således att anhängare kan lämna kommentarer och publicera personuppgifter om andra. Utan kommunens inrättande av sidan och val att fortsätta inneha denna skulle anhängare av sidan inte kunna publicera inlägg på sidan. Vidare skulle anhängarnas inlägg inte finnas kvar på kommunens sida om kommunen valde att ta bort inläggen eller sidan i dess helhet. Facebook tillåter också, enligt vad som framgår av Facebook:s *Riktlinjer för Facebook-sidor*, att sid innehavaren talar om för sina anhängare vilken typ av innehåll som sid innehavaren kommer att ta bort och varför.

Kommunen får anses inneha möjlighet att bestämma över såväl ändamål som medel för behandlingen av personuppgifter på Facebook-sidan "Katrineholms kommun". Datainspektionen anser därför att kommunens personuppgiftsansvar även omfattar de personuppgifter som anhängare publicerat på Facebook-sidan "Katrineholms kommun". Detta utesluter inte att också anhängare och

Facebook har ett personuppgiftsansvar för uppgifter som anhängare publicerat på Facebook-sidan.

#### Bloggen "Kommunledningsförvaltningen"

I likhet med kommunens användning av Facebook har kommunen ett personuppgiftsansvar för inlägg och uppgifter som kommunen själv, dvs. anställda och andra som agerar för kommunens räkning, publicerar på bloggen "Kommunledningsförvaltningen". Eftersom bloggen möjliggör för användarna att lämna kommentarer har kommunen i likhet med resonemanget ovan, ett personuppgiftsansvar för inlägg som görs av användarna på bloggen.

#### Twitter-kontot "Katrineholm\_se"

Kommunen har ett personuppgiftsansvar för inlägg och uppgifter som kommunen själv, dvs. anställda och andra som agerar för kommunens räkning, publicerar med hjälp av Twitter-kontot "Katrineholms\_se". Vid användning av Twitter, – till skillnad från Facebook och bloggar – tillhandahåller kommunen ingen sida på vilken andra kan göra inlägg. Andras publiceringar genom Twitter är således inte beroende av att kommunen finns på Twitter. Kommunen har således inte rättsliga eller faktiska möjligheter att förfoga över uppgifter publicerade av andra och är enligt Datainspektionens bedömning inte heller personuppgiftsansvarig för andras kommentarer på Twitter, även om de innehåller hänvisning till kommunens Twitter-konto.

#### *Behandling av personuppgifter för journalistiska ändamål?*

Om en publicering av personuppgifter på Facebook-sidan "Katrineholms kommun", bloggen "Kommunledningsförvaltningen" och Twitter-kontot "Katrineholm\_se" kan bedömas ske inom ramen för ett uteslutande journalistiskt ändamål, d.v.s. att informera, utöva kritik och väcka debatt om samhällsfrågor av betydelse för allmänheten, är, enligt 7 § andra stycket, bestämmelserna i 5a, 9-29 och 33-44 §§ samt 45 § första stycket och 47-49 §§ inte tillämpliga på den behandlingen.

Vid inspektionen har det inte framkommit något som tyder på att publiceringarna på de inspekterade tjänsterna har skett för sådana journalistiska ändamål som avses i 7 § andra stycket. Undantaget för journalistiska ändamål är således inte tillämpligt på den behandling som granskats inom ramen för detta tillsynsärende. Det kan dock inte uteslutas att enskilda skulle kunna använda de inspekterade tjänsterna för sådant ändamål.

*Omfattas kommunens behandling av missbruksregeln i 5 a § personuppgiftslagen?*

Enligt den s.k. missbruksregeln i 5 a § personuppgiftslagen ska de s.k. hanteringsreglerna i personuppgiftslagen ” ... inte tillämpas på behandling av personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter”. Avsikten med bestämmelsen har varit att från de s.k. hanteringsreglerna undanta sådan ostrukturerad vardaglig behandling av personuppgifter som typiskt sett är harmlös ur ett integritets-skyddsperspektiv. I det undantagna området ingår t.ex. löpande text i ordbehandlingsprogram, löpande text på internet eller e-postkorrespondens under förutsättning att materialet inte ingår i eller ska infogas i en databas med en personuppgiftsanknuten struktur.

Med personuppgiftsanknuten struktur avses att ett material har strukturerats så att just personuppgifter markerats som sådana. Det är dock inte tillräckligt att samlingen av personuppgifter har en personuppgiftsanknuten struktur för att behandlingen ska falla utanför det undantagna området. För det krävs att samlingen har strukturerats för att *påtagligt underlätta* sökning efter eller sammanställning av just personuppgifter. Den personuppgiftsanknutna struktureringen ska således ha uppnått en viss nivå eller kvalitet. Vidare har lagstiftaren med undantaget i 5 a § avsett att undanta sedvanligt utnyttjande av allmänt använda funktioner där den personuppgiftsanknutna struktureringen inte framstår som särskilt kvalificerad. Mot bakgrund av informations- och yttrandefrihetsintressena ansåg lagstiftaren det inte rimligt att sådana vardagsfunktioner skulle falla utanför det undantagna området. Behandling av personuppgifter vid sedvanlig användning av e-postprogram för kommunikation togs upp som exempel på något som är undantaget trots att program vid användning mer eller mindre automatiskt skapar en personuppgiftsanknuten struktur. I övrigt har lagstiftaren överlämnat till rättstillämpningen att avgöra vilka företeelser som bör rymmas under undantaget.

Den särskilda struktur som kännetecknar Facebook, som faktiskt syftar till att underlätta sökning av personuppgifter och att finna samband mellan människor och grupper, talar för att Facebooks behandling av personuppgifter har en personuppgiftsanknuten struktur. Här är det dock inte fråga om att bedöma Facebooks behandling utan om den behandling av personuppgifter som sker inom ramen för den sida på Facebook som kommunen har rättslig och faktisk möjlighet att råda över. Man kan i den delen konstatera att kommunen endast har tillgång till en begränsad del av det IT-system och de funktioner som Facebook innehåller. Som det för närvarande är utformat kan och får kommunen lägga upp sin sida och har möjlighet att på den ta emot kommentarer och inlägg från anhängare. Kommunen kan ta bort sådan information men kan inte på annat sätt förändra innehållet i informationen om och från

anhängare. Kommunen kan vidare få tillgång till enkel statistik om besök på sidan. Inspektionen och övrig utredning i ärendet bekräftar också att kommunen inte kan strukturera de personuppgifter som de har tillgång till på sin Facebook-sida. Den behandling av personuppgifter som kommunen med nuvarande funktionalitet kan utföra inom ramen för sin sida på Facebook måste därmed betecknas som typiskt sett mindre riskfylld ur ett integritetsperspektiv. Användningen av Facebook är idag vanligt förekommande och vida spridd, såväl bland enskilda personer som hos företag, myndigheter och andra organisationer. Det har för många blivit fråga om en vardaglig hantering. Mot den bakgrunden bedömer Datainspektionen att kommunens behandling av personuppgifter i Facebook, som den såg ut vid inspektionstillfället, är ett sådant sedvanligt utnyttjande av allmänt använda funktioner som med hänsyn till informations- och yttrandefrihetsintressena faller under undantaget i 5 a § personuppgiftslagen.

Datainspektionen anser att motsvarande bedömning även kan göras för kommunens användning av bloggen "Kommunledningsförvaltningen" och Twitter-kontot "Katrineholm\_se".

*Vad innebär kommunens personuppgiftsansvar?*

Personuppgiftsansvaret innebär att den personuppgiftsansvarige ska se till att behandlingen av personuppgifter inte sker i strid med personuppgiftslagen. När missbruksregeln är tillämplig, som i detta fall, innebär ansvaret att den personuppgiftsansvarige ska se till att det inte förekommer behandling av personuppgifter som är kränkande för de registrerades personliga integritet. Därutöver innefattar ansvaret även en skyldighet att vidta lämpliga säkerhetsåtgärder samt en skyldighet att ersätta den registrerade för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen har orsakat (48 § personuppgiftslagen).

Enligt 30 § personuppgiftslagen får personer som arbetar under den personuppgiftsansvariges ledning bara behandla personuppgifter i enlighet med instruktioner från den personuppgiftsansvarige. Kommunen är således skyldig att vidta åtgärder för att se till att de som arbetar med Facebook-sidan "Katrineholms kommun", bloggen "Kommunledningsförvaltningen" och Twitter-kontot "Katrineholms\_se" för kommunens räkning är informerade om ändamålen med den behandling av personuppgifter som kan förekomma i Facebook-sidan och att användning som är oförenligt med dessa ändamål är förbjuden. Datainspektionen anser därför att det är bra att kommunen har utformat interna regler som beskriver hur kommunen ska använda sociala medier och hur personuppgifter i dessa medier ska hanteras.

Vidare är den personuppgiftsansvarige, enligt 31 § personuppgiftslagen, skyldig att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de



personuppgifter som behandlas. Vilka åtgärder som kommunen är skyldig att vidta är beroende av bl.a. vilka risker som finns och vad som är tekniskt möjligt. Med hänsyn till vad kommunen faktiskt kan utföra i det aktuella IT-systemet torde det normalt bli fråga mer om organisatoriska än rent tekniska åtgärder. För sociala medier med omodererat användargenerat innehåll, såsom Facebook-sidan "Katrineholms kommun" och bloggen "Kommunledningsförvaltningen" kan omfattningen och inriktningen av de olika medierna ha betydelse. Ju större risken är för att känsliga uppgifter kommer att förekomma, desto mer omfattande är kravet på åtgärder. Exempelvis kan det vara nödvändigt att ha en noggrannare uppsikt över inkomna kommentarer om det har förekommit många kränkande kommentarer.

Personuppgiftsansvaret enligt den s.k. missbruksregeln innebär att kommunen ansvarar för eventuell kränkande behandling som förekommer på Facebook-sidan "Katrineholms kommun" och bloggen "Kommunledningsförvaltningen". Kommunen måste vidta åtgärder för att ta bort eventuella kränkande personuppgifter. Kommunen har valt att ha en s.k. omodererad kommentarsfunktion, vilket innebär att anhängarnas kommentarer publiceras utan föregående granskning eller åtgärd av kommunen. Det innebär också att det under en tid kan finnas personuppgifter som har publicerat av andra än kommun på Facebook-sidan och bloggen som kommunen inte känner till. I princip inträder kommunens personuppgiftsansvar när personuppgifter publiceras på Facebook-sidan eller bloggen. Någon faktisk möjlighet att ta bort uppgifterna har dock kommunen inte förrän de har fått kännedom om att uppgifterna finns där.

Kommunen har samma skyldigheter för den behandling av personuppgifter i meddelanden som kommunen själv publicerar med hjälp av Twitter-kontot "Katrineholm\_se". Kommunens ansvar omfattar dock, som ovan nämnts, inte meddelanden som publiceras på Twitter av andra .

Bedömningen av vad som är en kränkning ska inte göras schablonartad enbart utifrån vilka uppgifter som behandlas. Bedömningen måste även ta sin utgångspunkt i t.ex. vilket sammanhang uppgifterna förekommer, för vilket syfte de behandlas, vilken spridning de har fått eller riskerar att få samt vad behandlingen kan leda till. Material som publiceras på sociala medier riskerar, liksom annat material som publiceras på Internet, att få en omfattande spridning. Risken för större spridning och integritetsintrång ökar ytterligare om publiceringarna tillgängliggörs för sökmotorers indexering.

Till skillnad från det som gäller enligt hanteringsreglerna enligt personuppgiftslagen går det inte att, med stöd av missbruksregeln, på samma vis ställa krav på att kommunen ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att anhängare publicerar kränkande kommentarer på Facebook-sidan "Katrineholms kommun", bloggen "Kommunledningsförvaltningen" och Twitter-

kontot "Katrineholm\_se". För att minska risken för kränkningar av enskildas personliga integritet, och för att minska risken för att bli skadeståndsskyldig, bör dock kommunen vidta åtgärder i förebyggande syfte för att se till att behandlingen är förenlig med personuppgiftslagen. Det kan exempelvis ske genom att på sidan informera om syftet med tjänsten, för vilka ändamål kommunens kommentarsfunktion är tänkt att användas, vilka typer av kommentarer som inte får förekomma samt vad som kan hända om enskilda inte följer kommunens rekommendationer. Kommunen bör också uppmana användare att anmäla behandling som kan vara i strid med personuppgiftslagen till kommunen och till tjänsteleverantören, dvs. Facebook eller Twitter.

Datainspektionen har i detta tillsynsärende inte funnit någon kränkande behandling av personuppgifter i de tjänster som omfattas av kommunens personuppgiftsansvar.

### **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 och juristerna Ulrika Andersson, Lena Carlsson och Martin Brinnen, föredragande.

Göran Gräslund

Martin Brinnen

Kopia till:

- E-delegationen, N.N., Karlavägen 100, 103 33 Stockholm
- Sveriges kommuner och landsting, SKL, N.N., 118 82 Stockholm