

Riksidrottsförbundet
Idrottens hus
114 73 Stockholm

Beslut efter tillsyn enligt personuppgiftslagen (1998:204) – behandling av personnummer

Datainspektionens beslut

Datainspektionen konstaterar att Riksidrottsförbundets insamling och registrering av deltagares personnummer i IdrottOnline i syfte att redovisa idrottsföreningars gruppaktiviteter samt behandlingar av deltagares personnummer i IdrottOnline i syfte att tillhandahålla Riksidrottsförbundet dem vid en kontroll av ansökningar om statligt lokalt aktivitetsstöd inte är tillåtna.

Riksidrottsförbundet föreläggs att upphöra med att samla in deltagares personnummer och registrera dem i IdrottOnline i syfte att redovisa idrottsföreningars gruppaktiviteter samt att upphöra med att behandla deltagares personnummer i IdrottOnline i syfte att tillhandahålla dem vid en kontroll av föreningarnas ansökningar om statligt lokalt aktivitetsstöd.

Ärendet avslutas, men kommer att följas upp.

Bakgrund

Efter att ha mottagit flera klagomål mot systemet IdrottOnline genomförde Datainspektionen en inspektion hos Riksidrottsförbundet (nedan RF) under 2009 (dnr 1499-2009). I beslut den 12 april 2010 konstaterade Datainspektionen att RF och respektive idrottsförening var gemensamt personuppgiftsansvariga för behandlingen av personuppgifter i IdrottOnline. Datainspektionen förutsatte då att förbundet skulle vidta åtgärder för att klargöra gränserna mellan förbundets och föreningarnas personuppgiftsansvar.

Efter att återigen ha mottagit flera klagomål mot IdrottOnline genomförde Datainspektionen en ny inspektion hos RF i februari 2013 (dnr 1848-2012).

Syftet med inspektionen var att följa upp beslutet från 2010 och i övrigt kontrollera förbundets behandling av personuppgifter inom ramen för IdrottOnline, framförallt hanteringen av personnummer. I beslut den 20 maj 2013 konstaterade Datainspektionen att RF och respektive idrottsförening, samt i vissa fall respektive specialidrottsförbund, är gemensamt personuppgiftsansvariga för behandlingen av personuppgifter inom ramen för IdrottOnline. Datainspektionen förutsatte att RF, tillsammans med övriga personuppgiftsansvariga, snarast skulle se över behandlingen av personnummer i IdrottOnline och se till att de registrerade får information om behandlingen av deras personuppgifter i enlighet med personuppgiftslagen.

Redogörelse för det nu aktuella tillsynsärendet

Under hösten 2013 uppmärksammades Datainspektionen på att RF uppmanade idrottsföreningar att börja samla in personnummer på de deltagare som föreningarna söker statligt lokalt aktivitetsstöd (nedan LOK-stöd) för. Mot bakgrund av detta, och Datainspektionens tidigare uppmaning till RF om att bl.a. se över behandlingen av personnummer i IdrottOnline, beslutade Datainspektionen att på nytt inleda tillsyn mot RF. Tillsynen har denna gång begränsats till att avse de behandlingar av personnummer som utförs för att uppfylla reglerna kring LOK-stödet.

Enligt lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund är det RF som prövar frågor om fördelning av LOK-stöd i enlighet med vad regeringen bestämmer.

I förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet föreskriver regeringen att RF ska pröva frågor om LOK-stöd (7 §). Där framgår också att ansökan ska göras skriftligen. Under rubriken "Redovisning" föreskrivs att den organisation som har tagit emot bidrag ska lämna RF de uppgifter som RF bestämmer (8 §).

Riksidrottsstyrelsen har beslutat om nya regler avseende LOK-stöd, som man benämner "Föreskrifter om statligt lokalt aktivitetsstöd". Reglerna kommer att tillämpas på ansökningar avseende den verksamhet som föreningarna genomför från och med den 1 januari 2014. Enligt reglerna ska en ansökan om LOK-stöd göras via idrottens verksamhetsredovisningssystem, dvs. IdrottOnline. Vidare är en idrottsförening skyldig att löpande upprätta redovisning av föreningens gruppaktiviteter med uppgift om bl.a. deltagarnas personnummer. Redovisningen ska tillhandahållas RF på begäran. Enligt tidigare gällande regler räckte det med att deltagarnas födelsedata (åå-mm-dd) redovisades.

RF har, på Datainspektionens begäran, yttrat sig över sin uppmaning till idrottsföreningarna att samla in fullständiga personnummer på de som deltar i sådana aktiviteter som ligger till grund för föreningarnas ansökningar om LOK-stöd. RF har yttrat i huvudsak följande.

RF kräver, enligt de regler som Riksidrottsstyrelsen har beslutat om, att föreningarna från och med den 1 januari 2014 ska föra förteckning över fullständiga personnummer på de deltagare i aktiviteter som föreningen avser att grunda sin ansökan om LOK-stöd på. Det finns inget formkrav för den löpande redovisningen, utan det står varje förening fritt att välja lämplig form för denna redovisning. RF kräver alltså inte att personnumren läggs in i IdrottOnline eller annars registreras elektroniskt/digitalt. För det fall en förening väljer att föra förteckningen i IdrottOnlines modul för fullständig närvarorapportering kräver dock systemet att deltagarna registreras med personnummer i IdrottOnline.

RF har vidare uppgett att en idrottsförenings ansökan om LOK-stöd enbart innehåller en sammanställning av antalet gruppaktiviteter, antalet deltagartillfällen och antalet ledartillfällen samt kontaktuppgifter till föreningen. Det är endast vid kontroll av LOK-stödsansökans närvarouppgifter som RF kräver att en idrottsförening ger in fullständiga personnummer för dem som har deltagit i aktiviteterna till förbundet.

Enligt RF är ändamålen med behandlingen av personnumren att säkerställa att utbetalningarna av LOK-stöd sker utifrån korrekta underlag, dvs. att motverka fusk vid bidragsansökningar.

För varje period, dvs. 1 januari-30 juni respektive 1 juli-31 december, kontrollerar RF ca 400 föreningar av de drygt 10 000 föreningar som ansöker om LOK-stöd. De faktorer som beaktas vid uttagningen för kontroll är felaktigheter i ansökningsformuläret, tips och extraordinär ökning jämfört med föregående period. Ett mindre antal föreningar väljs ut slumpmässigt. Kontrollerna sker i princip uteslutande innan RF betalar ut eventuellt LOK-stöd.

Efter beslut om kontroll har en förening 14 dagar på sig att skicka in de handlingar som RF begär. Föreningen kan huvudsakligen komma in med detta underlag i form av kopior på manuellt förda närvarokort per post, utskrifter av digitalt förda närvarokort per post eller genom att ge RF behörighet att genom IdrottOnline se de digitalt förda närvarokorten på datorskärmen. Oavsett i vilken form personuppgifterna kommer in till RF, behandlar inte RF uppgifterna i någon databas eller något ärendehanteringssystem.

De föreningar som har valt att fullständigt närvaroredovisa sina aktiviteter i IdrottOnline kan alltså ge RF tillåtelse att ta del av uppgifterna direkt i IdrottOnline, i stället för att skicka in utskrivna listor. Den bild som visas för RF:s handläggare innehåller inte deltagarnas fullständiga personnummer, utan enbart deras födelsedata. I den situationen behöver inte personnumren visas för handläggaren, eftersom IdrottOnline kräver att en person måste finnas inlagd med personnummer i föreningens medlemsregister för att kunna anges som deltagare i modulen för fullständig närvarorapportering. Den konstruktionen har bedömts vara enklast för föreningen att hantera.

Om en förening utelämnar en deltagares personnummer i redovisningen kommer RF inte att betala ut LOK-stöd för de närvarouppgifterna, eftersom förbundet anser att man då inte kan kontrollera om uppgifterna i underlaget stämmer överens med de uppsatta reglerna.

På frågan om hur själva kontrollen sker och hur personnumren rent praktiskt används vid kontrollen har RF svarat att man använder deltagarnas personnummer för att säkerställa varje deltagares unika identitet och att deltagarna kan utgöra grund för föreningens ansökan. Genom att föreningen registrerar deltagarens personnummer i sin redovisning över den enskilda gruppaktiviteten möjliggör det för såväl föreningen som RF att med en säker identitetsnyckel identifiera den deltagande personen. RF:s handläggare granskar de inkomna handlingarna och kontrollerar att föreningens ansökan stämmer överens med den sammanställning och övriga uppgifter som finns i ansökan. Handläggaren ska säkerställa att föreningen i fråga är en ideell förening som uppfyller kraven i RF:s stadgar samt att ansökan upprättats i enlighet med för varje period gällande regler.

RF vidtar vanligen tre åtgärder med de uppgifterna som föreningen har gett in; RF läser närvarokorten för att se att kraven på antal deltagare, ålder, aktivitetens tid och inriktning etc. stämmer överens med föreskrifterna. RF jämför manuellt närvarokorten med föreningens medlemsregister för att kontrollera att deltagarna i verksamheten är medlemmar i föreningen. RF räknar manuellt samman antalet deltagare, gruppaktiviteter och ledar-närvarotillfällen för att se att underlagen stämmer överens med insänd sammanställning. Uppgifterna läses alltså antingen på papper eller på en datorskärm. Ingen digital samkörning eller liknande sker efter att personuppgifterna förts över till RF.

RF har vidare uppgett att förbundet arkiverar de handlingar som kommer in med anledning av en kontroll i sju år i enlighet med 7 kap. 2 § bokförings-

lagen (1999:1078). Därefter gallrar RF uppgifterna. RF lämnar inte ut personnumren till någon annan aktör.

Enligt RF ska informationen till de registrerade deltagarna skötas av respektive idrottsförening som ansöker om stöd och att föreningarna informeras om det på förbundets webbplats. RF avser att förtydliga dels föreningens ansvar, dels RF:s ansvar begränsat till läsning och manuellt jämförande behandling av uppgifterna på sin webbplats och i den skrivelse som skickas till en förening som tagits ut för kontroll.

RF anser att respektive förening ansvarar för personuppgifterna i sitt medlemsregister inklusive redovisningen av aktiviteterna, oavsett i vilken form det förs, medan RF är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter inom ramen för sin kontroll av LOK-stödsansökningar.

Som rättsligt stöd för sin behandling av deltagarnas personnummer åberopar RF förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet och regeringens riktlinjer för budgetåret 2014 avseende statens bidrag till idrotten (Regeringsbeslut 64, 2013-12-19). RF hänvisar i denna del till regeringens uttalande om att RF ska redovisa antalet deltagande barn och ungdomar fördelat på pojkar och flickor samt antalet sammankomster.

Skäl för beslutet

Personuppgiftslagens tillämplighet och beslutets räckvidd

Om det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen ska de bestämmelserna gälla (2 § personuppgiftslagen).

Som rättsligt stöd för behandlingarna i fråga har RF åberopat förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet och regeringens riktlinjer för budgetåret 2014 avseende statens bidrag till idrotten.

Förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet kan gälla framför personuppgiftslagen. Förordningen innehåller en bestämmelse som kan röra behandling av personuppgifter; En organisation eller annan som har tagit emot bidrag enligt denna förordning ska lämna Sveriges Riksidrottsförbund de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som Riksidrottsförbundet bestämmer (8 §). Bestämmelsens innehåll är oprecist och innehåller inga avvikelser i förhållandet till personuppgiftslagen som gör att personuppgiftslagens bestämmelser inte ska tillämpas på den behandling av personuppgifter som tillsynsändet rör. Bestämmelsen i förordningen tar dessutom sikte på organisationer som redan har tagit emot bidrag, medan den behandling av personuppgifter som Datainspektionen här har att bedöma rör

organisationer som ännu inte beviljats bidrag. Datainspektionen har vidare noterat att förordningen inte innehåller något bemyndigande för RF att meddela närmare föreskrifter.

Regeringens riktlinjer utgör varken lag eller förordning och kan därför inte gälla framför bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Datainspektionen konstaterar därför att bestämmelserna i personuppgiftslagen är tillämpliga på den behandling av personuppgifter som tillsyns-ärendet rör.

Personuppgiftslagen gäller främst sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad, med andra ord datoriserad (5 §). Att även delvis automatiserad behandling omfattas av lagen innebär att lagen ska tillämpas även då någon samlar in personuppgifter manuellt med syftet att senare registrera dem i datorformat och när någon lämnar ut uppgifter som finns i datorformat muntligen eller på papper.

De så kallade hanteringsreglerna i personuppgiftslagen behöver tillämpas enbart då personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i ett strukturerat material (5 a §). Ett strukturerat material är en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter.

Som nämnts ovan avser detta tillsynsärende de behandlingar av personnummer som utförs för att uppfylla reglerna kring LOK-stödet. Inspektionen har valt att begränsa sitt beslut till att avse de behandlingar av personnummer på vilka hanteringsreglerna är tillämpliga, dvs. helt eller delvis automatiserade behandlingar i strukturerat material.

Personuppgiftsansvaret

I sina tidigare beslut mot RF har Datainspektionen konstaterat att RF och respektive idrottsförening (samt i vissa fall respektive specialidrottsförbund) är gemensamt personuppgiftsansvariga för behandlingen av personuppgifter i IdrottOnline.

Personuppgiftsansvarig är den som ensam, eller tillsammans med andra, bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter (3 § personuppgiftslagen).

Normalt är det den juridiska person som behandlar personuppgifter i sin verksamhet och som bestämmer vilka uppgifter som ska behandlas och vad de

ska användas till som bär personuppgiftsansvaret. Om två eller flera gemensamt bestämmer över en viss behandling är de personuppgiftsansvariga tillsammans.

Vem som bestämmer över ändamålen avgörs genom en bedömning av de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande för denna bedömning är bland annat varför behandlingen utförs och vem som är initiativtagare till den. 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 uppgifter som ska behandlas, vilka som ska ha tillgång till uppgifterna och när de ska raderas (Datainspektionens beslut 2010-07-02, dnr 686-2010).

När en myndighet beordrar behandlingar av personuppgifter, t.ex. i samband med tillsyn, anses som regel myndigheten vara personuppgiftsansvarig för dessa behandlingar (se prop. 1998/99:34 s. 67 ff., SOU 1999:105 s. 369 ff. och prop. 2000/01:33 s. 137 f.).

Mot denna bakgrund anser Datainspektionen att RF ensam bär personuppgiftsansvaret för de behandlingar av personnummer som en förening, som har blivit uttagen för kontroll, utför för att tillhandahålla RF det underlag som förbundet har begärt för sin kontroll av föreningens ansökan om LOK-stöd.

Frågan är om RF är personuppgiftsansvarig också för den behandling av personnummer som idrottsföreningarna utför i syfte att uppfylla de krav på löpande redovisning av föreningens gruppaktiviteter som förbundet ställer i sina regler.

Enligt RF:s regler ska föreningarna föra förteckning över bland annat fullständiga personnummer på de deltagare i aktiviteter som föreningen avser att grunda sin ansökan om LOK-stöd på. Det är alltså krav från RF:s sida som är anledningen till att de aktuella behandlingarna av personuppgifter över huvud taget utförs och som reglerar vilka personuppgifter som föreningen ska behandla. RF är således att anse som initiativtagare till behandlingarna i fråga. Dessutom riskerar den förening som väljer att inte följa RF:s regler om redovisning att drabbas ekonomiskt, genom att RF då avser att neka föreningen LOK-stöd. RF har vidare bestämt att idrottsföreningarna måste göra sina ansökningar om LOK-stöd via IdrottOnline. IdrottOnline utvecklas och tillhandahålls av RF. Även om en förening enligt reglerna inte måste föra sin löpande redovisning av aktiviteter i IdrottOnline kan frivilligheten för föreningen ifrågasättas då hela upplägget är sådant att det administrativt sett underlättar mycket för en förening att föra sin närvarorapportering i IdrottOnline. På så sätt styr alltså RF föreningarna till att använda

IdrottOnline. Om föreningen väljer att använda IdrottOnline för sin närvarorapportering kräver vidare systemet, som alltså RF har tagit fram, att föreningen registrerar deltagarnas fullständiga personnummer.

Mot denna bakgrund anser Datainspektionen att RF har ett bestämmande inflytande över ändamålen med och medlen för den behandlingen av personnummer som föreningarna utför i IdrottOnline i syfte att uppfylla RF:s krav på löpande redovisning av föreningens gruppaktiviteter. Det innebär att förbundet måste anses vara personuppgiftsansvarig för de behandlingarna, tillsammans med respektive förening.

(Datainspektionen delar RF:s uppfattning om att RF ensam bär personuppgiftsansvaret för den behandling av personnummer som förbundet själv utför i samband med sin kontroll av idrottsföreningars ansökningar om LOK-stöd. IdrottOnline utgör visserligen ett strukturerat material, men RF behandlar enligt uppgift inga fullständiga personnummer då kontrollen sker via IdrottOnline. RF utförs alltså inte någon behandling av personnummer i strukturerat material i denna del. Denna del kommer därför inte att bedömas inom ramen för detta beslut.)

Tillåtligheten av behandlingarna av personnummer

Det Datainspektionen här har att ta ställning till är om de helt eller delvis automatiserade behandlingar av personnummer som utförs i strukturerat material i syfte att uppfylla RF:s regler kring LOK-stödet och som sker på RF:s ansvar är tillåtna eller inte. I praktiken handlar det om idrottsföreningarnas insamling av personnummer för att senare registrera dem i IdrottOnline och själva registreringen av personnumren i IdrottOnline i syfte att uppfylla RF:s krav på löpande redovisning av föreningens gruppaktiviteter. Det handlar vidare om de behandlingar av personnummer som de föreningar som har blivit uttagna för kontroll utför i IdrottOnline för att tillhandahålla RF det underlag som förbundet har begärt. Bedömningen ska göras utifrån hanteringsreglerna i personuppgiftslagen.

I personuppgiftslagen finns en uttömmande uppräkningslista av i vilka situationer som det över huvud taget är tillåtet att behandla personuppgifter (10 § personuppgiftslagen). Huvudregeln är att man får behandla personuppgifter bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Från denna huvudregel finns dock ett antal undantag.

När det gäller behandling av just personnummer krävs därutöver, om den inte sker med stöd av samtycke, att behandlingen är klart motiverat med hänsyn

till ändamålet med den, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl (22 § personuppgiftslagen).

Inledningsvis konstaterar Datainspektionen att de registrerade inte har lämnat sitt samtycke till de här aktuella behandlingarna av deras personnummer. Behandlingarna måste således vara klart motiverade med hänsyn till ändamålet med dem, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl för att vara tillåten.

Enligt RF är ändamålen med behandlingarna av personnumren i fråga att säkerställa att utbetalningarna av LOK-stöd sker utifrån korrekta underlag, dvs. att motverka fusk vid bidragsansökningar. På frågan om hur personnumren rent praktiskt används vid kontrollen har RF svarat att man använder deltagarnas personnummer för att säkerställa varje deltagares unika identitet och att deltagarna kan utgöra grund för föreningens ansökan. Av RF:s redogörelse för hur själva kontrollen går till framgår dock inte att RF genomför någon identifiering av deltagarna. Ingen av de åtgärder som RF har uppgett att man vidtar med de uppgifter som en förening på förbundets begäran har gett in synes kräva personnummer.

Mot den bakgrunden kan Datainspektionen inte finna att det, i personuppgiftslagens mening, är motiverat att behandla personnumren i fråga. Att samla in deltagares personnummer och registrera dem i IdrottOnline i syfte att redovisa idrottsföreningars gruppaktiviteter samt att behandla deltagares personnummer i IdrottOnline i syfte att tillhandahålla dem vid en kontroll av föreningarnas ansökningar om LOK-stöd är således inte tillåtet enligt 22 § personuppgiftslagen.

Med stöd av 45 § första stycket personuppgiftslagen förelägger därför Datainspektionen RF att upphöra med dessa behandlingar.

Ärendet ska avslutas, men kommer att följas upp.

Hur man överklagar

Om ni vill överklaga beslutet skall ni skriva till Datainspektionen. Ange i skrivelsen vilket beslut som överklagas och den ändring som ni begär. Inspektionen måste ha fått ert överklagande inom tre veckor från den dag ni fick ta del av beslutet, annars kan överklagandet inte prövas. Datainspektionen sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholms län för prövning om inspektionen inte själv ändrar beslutet på det sätt ni har begärt.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Kristina Svahn Starrsjö efter föredragning av juristen Malin Fredholm. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Hans-Olof Lindblom och enhetschefen Catharina Fernquist deltagit.

Kristina Svahn Starrsjö

Malin Fredholm

Bilaga:

Information till idrottsföreningar och deras medlemmar

Kopia till:

Riksidrottsförbundets generalsekreterare Birgitta Ljung
Riksidrottsstyrelsens ordförande Karin Mattsson Weijber

Bilaga till beslut:

Information till idrottsföreningar och deras medlemmar

Flera representanter för idrottsföreningar och föräldrar till idrottande barn och ungdomar har vänt sig till Datainspektionen och undrat vad som egentligen gäller kring insamlandet och registreringen av personnummer. Av den anledningen vill Datainspektionen klargöra vad det nu fattade beslutet innebär.

Utöver de behandlingar av personnummer som sker efter att RF har begärt in underlag för sin kontroll av en ansökan om LOK-stöd, omfattar detta beslut enbart sådan behandling av personnummer som sker i anslutning till IdrottOnline i syfte att leva upp till RF:s krav på att löpande redovisa gruppaktiviteter. Dessa behandlingar ansvarar RF för tillsammans med respektive idrottsförening. I beslutet har Datainspektionen bedömt att sådana behandlingar av personnummer inte är tillåtna. Det innebär att idrottsföreningarna fortsättningsvis inte bör föra förteckning över fullständiga personnummer på de deltagare som föreningarna avser att grunda sina ansökningar om LOK-stöd på i IdrottOnline.

Man måste dock skilja på för vilket ändamål behandlingen av personnummer utförs. Det kan hända att föreningarna behöver registrera fullständiga personnummer i andra syften, t.ex. för att deltagaren ska kunna få tävlingslicens eller försäkring. Behandling av personnummer i dessa syften har inte bedömts inom ramen för detta ärende. Enligt personuppgiftslagen ska den registrerade normalt sett få information om för vilka ändamål behandlingen sker.

De beslut som Datainspektionen tidigare har fattat mot RF har inte ersatts av det nu aktuella beslutet, utan gäller vid sidan av detta beslut.