



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen

DOM
2012-04-24
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
33893-10
Enhet 12

KLAGANDE

Länstyrelsen i Västra Götalands län
403 40 Göteborg

MOTPART

Datainspektionen
Box 8114
104 20 Stockholm

DATAINSPEKTIONEN

Ink. 2012 -04- 3 0
Dnr.
Äg. 831-2009
Hk. 1031-2010

ÖVERKLAGAT BESLUT

Datainspektionens beslut 2010-06-01, diariernr 831-2009, se bilaga 1

SAKEN

Tillsyn enligt personuppgiftslagen (1998:204) – PUL

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Dok.Id 227970

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

E-post:

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax

08-561 680 01

Expeditionstid

måndag – fredag

09:00-15:00

YRKANDEN

Länsstyrelsen yrkar att förvaltningsrätten ändrar Datainspektionens beslut på så sätt att begränsningar i åtkomsten av personuppgifter inte ska gälla i myndighetens diarium och i diarieförda, offentliga handlingar. Vidare yrkar länsstyrelsen att ingen begränsning ska ske av tillgången till personuppgifter i Diarium Utsidan.

Datainspektionen bestrider bifall till överklagandet.

GRUNDER

Länsstyrelsen anför bl.a. följande. Handläggningsplattformen innehåller funktioner för diarieföring och dokumenthantering gemensamma för länsstyrelsen. Till handläggningsplattformen kan också verksamhetsspecifika handläggningsstöd kopplas. Utgångspunkten är att myndighetens diarium ska vara tillgängligt för alla medarbetare liksom de diarieförda dokument som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter. Allmänna handlingar som kan innehålla sekretessbelagd information är endast tillgängliga för medarbetare inom aktuell verksamhet. Detta gäller också arbetshandlingar i pågående ärenden och informationen i verksamhetsstöden. Informationen i diariet (registret) är sökbar. Informationen i dokumenten är däremot inte sökbar, vare sig i diarieförda dokument eller arbetsdokument. Syftet med att samtliga medarbetare har tillgång till myndighetens diarium och allmänna offentliga handlingar är att snabbt få information om vilka beslut, som tidigare har fattats i ärenden och motiveringar till dessa beslut. Dessutom möjliggör informationstillgången en snabb hantering vid utlämnande av allmänna handlingar. Länsstyrelsens interna behandling av personuppgifter i diarier och handläggningsplattformar är en följd av de arbetsuppgifter, som myndigheten enligt olika författningar är ålagd att utföra. Det innebär att 9 § PUL inte är tillämplig på sådana personuppgifter.

Frågan om vilka tjänstemän som ska ha tillgång till olika typer av handlingar – oavsett om dessa är föremål för sekretess eller ej – är en arbetsfördelnings- och resursbehovsfråga, som myndigheten själv har att bestämma över. Länsstyrelsens uppdrag är att arbeta tvärsektoriellt, vilket innebär att det inte är möjligt att förutse vilka medarbetare och vilka enheter inom myndigheten, som behöver ha tillgång till dokument som är kopplade till handläggningsplattformen. Åtskilliga ärenden är av sådant slag att de berör flera verksamhetsområden inom myndigheten. Som exempel kan nämnas att Datainspektionens föreläggande innebär att om en viss tjänsteman som arbetat med ett ärende skulle sluta sin anställning på länsstyrelsen, kommer en begränsning i behörigheten på individnivå innebära att det inte blir möjligt för en annan handläggare att ta fram dokument, för det fall att den nye handläggaren behöver ha tillgång till dokumentet. Alla medarbetare ska dessutom kunna ta emot en begäran om utlämnande av allmän handling. Flertalet bestämmelser i PUL behöver inte tillämpas på personuppgifter, som inte innebär en kränkning av personlig integritet och 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. Det är i Länsstyrelsens handläggningsplattform inte möjligt att använda fritextsökning, exempelvis för att söka fram personuppgifter i de dokument som är kopplade till handläggningsplattformen.

Syftet med Diarium Utsidan är att massmedia och allmänhet på ett enkelt sätt ska få information om inkomna ärenden hos länsstyrelsen. Diarium Utsidan ska liksom det allmänna diariet inte innehålla några uppgifter som omfattas av sekretess. I Diarium Utsidan publiceras inte några dokument eller andra handlingar, utan endast ett urval av uppgifter från diariet (registret). I 13 § PUL anges vilka uppgifter som betraktas som känsliga personuppgifter. Datainspektionen har i sitt beslut även tagit med uppgifter, som pekar ut enskilda i ärenden om brott mot olika författningar.

Sådana uppgifter omfattas inte av 13 § PUL. En publicering av sådana uppgifter skulle kunna kränka den personliga integriteten och därmed strida mot bestämmelserna i 10 § PUL. Punkt f i denna bestämmelse tillåter dock publicering för att kunna tillgodose ett sådant ändamål, som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

De registrerade uppgifterna är sådana uppgifter som det ankommer på länsstyrelsen att handlägga. Med detta följer också en skyldighet för myndigheten att lämna ut uppgifter till dem som begär att få ut dessa. Att införa begränsningar i möjligheterna att ta del av allmänna handlingar, som inte är sekretessbelagda, strider mot bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Särskilt kommer massmedia att drabbas genom att information i diariet inte blir lika lättillgänglig. De begränsningar som Datainspektionen föreskriver motverkar också syftet med bestämmelserna i 4 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Denna bestämmelse tar egentligen fasta på att myndigheten bör tillhandahålla presentationsterminaler där allmänheten har möjlighet att söka i register, som finns hos myndigheten. Diarium Utsidan kan sägas vara en utveckling av denna tjänst och ligger väl i linje med bestämmelserna i 4 kap. 1 § OSL.

Efter Datainspektionens tillsynsbesök publiceras inte längre namnuppgifter för den som överklagar parkeringstillstånd för rörelsehindrade och inte heller uppgifter om den fortsatta handläggningen i ärendena. Dessutom publiceras inte längre djurskyddsärenden och ärenden om delgivning. Vidare har inloggningsfunktionen till Diarium Utsidan tagits bort, eftersom Datainspektionen vid sitt besök påpekade att den inte fyller någon funktion ur PUL:s perspektiv. I övrigt har vid bedömning av publicering utgåts

ifrån Datainspektionens tillsynsbeslut vid Länsstyrelsen i Stockholms län den 20 september 2005, där bl.a. Diarium Utsidan granskades och främst publiceringen av känsliga personuppgifter noterades. Länsstyrelsen strävar efter att hålla en hög kvalitet i sitt diarium och har fastställda rutiner för hur till exempel personuppgifter ska registreras, rutiner som löpande följs upp. Syftet är att få korrekta uppgifter i diariet, som säkerställer korrekta uppgifter för sökningar och statistiksammanställningar, men inte minst att endast korrekta uppgifter publiceras på Diarium Utsidan. Det är därför förvånande att Datainspektionen, sannolikt utan djupare kunskap om verksamheten, kan göra bedömningar om vilka fall det är lämpligt att publicera uppgifter. Inte i något fall avses känsliga personuppgifter.

Datainspektionen anför bl.a. följande. Vad gäller behandlingen av personuppgifter i handlägningsplattformen har avsikten i detta fall inte varit att begränsa åtkomsten till det diarium som länsstyrelsen är skyldig att föra enligt 5 kap. OSL. Det aktuella diariet innehåller dock länkar till handlingar i olika typer av ärenden och utgör därför i praktiken något mer än ett register över myndighetens allmänna handlingar. När länsstyrelsen tillgängliggör personuppgifter i handlägningsplattformen för medarbetare på detta sätt, krävs en särskild bedömning enligt PUL. Dokument- och ärendehanteringssystem innehåller stora mängder personrelaterad information. En grundläggande princip som följer av 9 § PUL är att anställda inom en myndighet endast bör ha elektronisk tillgång till personuppgifter som de behöver för sitt arbete. Detta gäller även om uppgifterna är offentliga. Behovet av åtkomst varierar naturligtvis beroende på myndighetens verksamhetsområde och den anställdes arbetsuppgifter. Att personal, oberoende av verksamhetsområde och arbetsuppgifter, har tillgång till samtliga dokument i handlägningsplattformen strider dock mot denna princip och är därför otillåtet enligt PUL. De grundläggande kraven i 9 § PUL gäller i princip för behandlingen av alla slags personuppgifter, det vill säga även för uppgifter som inte omfattas av sekretess. Utöver TF och OSL

gäller PUL för länsstyrelsens behandling av personuppgifter. För att PUL inte ska gälla måste det finnas s.k. registerförfattning som reglerar länsstyrelsens personuppgiftsbehandling. Eftersom det är fråga om strukturerad behandling, är undantaget för behandling av personuppgifter i ostrukturerat material inte tillämplig. Länsstyrelsen har därför att tillämpa hela PUL, inklusive de grundläggande kraven i 9 §.

Länsstyrelsen gör gällande att de begränsningar i fråga om tillgången till personuppgifter i Diarium Utsidan, som föreskrivs i det överklagade beslutet, skulle strida mot de grundlagsfästa bestämmelserna i 2 kap. TF om handlingsoffentlighet. Länsstyrelsen har gjort en felaktig tolkning av dessa bestämmelser. När en myndighet, som i detta fall, på eget initiativ tillgängliggör personuppgifter i diaries på Internet, går den utöver sina skyldigheter enligt 2 kap. TF. Detta framgår bl.a. av Statskontorets rapport "Diaries på Internet – vägledning för myndigheter", publikationsnummer 2003:1 och av E-offentlighetskommitténs slutbetänkande, Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet, SOU 2010:4, s. 259, s. 277 f och s. 307 f. När det gäller de av länsstyrelsen åberopade bestämmelserna i 4 kap. 1 § OSL, så framgår inte närmare på vilket sätt dessa bestämmelser begränsar PUL:s tillämplighet eller på vilket sätt bestämmelserna skulle göra den aktuella publiceringen tillåten enligt PUL. Det är naturligtvis viktigt från offentlighetssynpunkt att myndigheterna upprätthåller en god offentlighetsstruktur i sina verksamheter och att myndigheterna, när det är lämpligt, tillhandahåller presentationsterminaler. De aktuella bestämmelserna ger dock, lika lite som bestämmelserna i OSL om handlingsoffentlighet, myndigheter någon rätt att tillgängliggöra personuppgifter över Internet. Vid den intresseavvägning enligt PUL, som aktualiseras då myndigheter tillgängliggör personuppgifter i diaries på Internet, måste man bl.a. beakta den stora spridning av personuppgifter, som då kan komma att ske, samt det faktum att uppgifter som en gång tillgängliggjorts på Internet kan vara mycket svåra och ibland omöjliga att

avlägsna. Det är en sak att myndigheter på begäran tillhandahåller enstaka uppgifter med stöd av offentlighetsprincipen. Det är en annan sak att myndigheter, utan rättslig skyldighet att göra så, tillgängliggör stora mängder personrelaterad information på Internet. Det är svårt att se något bärande skäl till att enskilda ska behöva tåla att direkta personuppgifter, såsom namn eller personnummer, tillgängliggörs av myndigheter i diaries på Internet. Huvudregeln måste därför vara att sådana uppgifter inte ska förekomma i sådana diaries. Detta gäller oavsett om uppgifterna omfattas av sekretess eller är att betrakta som känsliga enligt 13 § PUL.

DOMSKÄL

I 9 § PUL anges bl.a. följande beträffande grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter. Den personuppgiftsansvarige ska se till att

- e) de personuppgifter som behandlas är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen,
- f) inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

I 10 § PUL anges bl.a. följande beträffande när behandling av personuppgifter är tillåten. Personuppgifter får behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för att ...

- f) ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

I 13 § PUL anges bl.a. att det är förbjudet att behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv.

Tillgången till handlägningsplattformen

Eftersom det inte finns någon lag eller förordning som anger att PUL inte ska vara tillämplig samt då det inte är fråga om personuppgifter i ostrukturerat material, gäller således 9 § PUL för behandling av personuppgifter i länsstyrelsens verksamhet.

Av handlingarna i målet framgår att alla medarbetare har tillgång till diariet samt till samtliga handlingar i handläggningsplattformen som är att betrakta som allmänna och offentliga. Där finns förutom dessa handlingar sekretessbelagda dokument och arbetsmaterial, som bara handläggare inom respektive verksamhetsområdet har tillgång till.

Av 9 § PUL följer att inte fler personuppgifter får behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Att alla medarbetare vid länsstyrelsen genom handläggningsplattformen har tillgång till handlingar innehållande personuppgifter, även sådana som inte har med en medarbetares verksamhetsområde att göra, oavsett om handlingen är att betrakta som allmän och offentlig, får därför anses strida mot bestämmelsen i 9 § PUL. Enligt förvaltningsrätten finns således skäl för Datainspektionens beslut att begränsa tillgången till personuppgifter i handläggningsplattformen, så att användarna enbart har tillgång till sådana uppgifter, som de behöver med hänsyn till verksamhetsområde och arbetsuppgifter.

Personuppgifter i Diarium Utsidan

Personuppgifter får enligt huvudregeln i 10 § PUL behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Även utan att samtycke har lämnats får personuppgifter behandlas, om behandlingen är nödvändig för att uppfylla vissa särskilt angivna syften. Således får enligt 10 § f personuppgifter behandlas utan samtycke om behandlingen är nödvändig för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Huvudregeln är således att en publicering på Internet kräver samtycke från den registrerade. Eftersom sådant samtycke inte inhämtats av den personuppgiftsansvarige, krävs för publiceringen att det undantag från kravet på samtycke som anges i 10 § f PUL är tillämpligt.

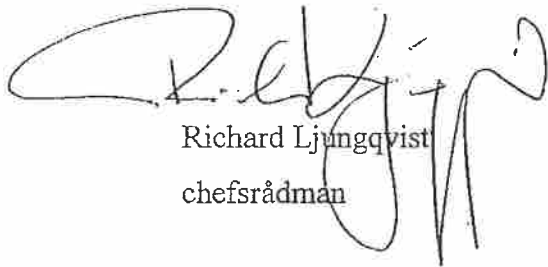
Syftet med publiceringarna anges vara att de registrerade uppgifterna är sådana uppgifter som det ankommer på länsstyrelsen att handlägga. Med detta följer också en skyldighet för myndigheten att lämna ut uppgifter till dem som begär att få ut dessa. Myndigheten bör även tillhandahålla presentationsterminaler där allmänheten har möjlighet att söka i register som finns hos myndigheten.

Det nu nämnda intresset ska vägas mot de enskildas integritetsintressen. De aktuella publiceringarna innehöll bl.a. direkta personuppgifter i ärenden som rör brott mot djurskyddslagen, brott mot fiskelagen, djurförbud, vitesförelägganden samt i ärenden om påförande av byggnadsavgift. Dessa uppgifter får betecknas som integritetskänsliga. Genom publicering på Internet blir uppgifterna lätt tillgängliga och kan komma att få mycket stor spridning. Enligt förvaltningsrättens mening kan den personuppgiftsansvariges intresse inte anses väga tyngre än de enskildas intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Detta gäller trots massmedias intresse av att få del av uppgifter på ett enkelt sätt. Undantagsbestämmelsen i 10 § f PUL är således inte tillämplig. Länsstyrelsens publiceringar i Diarium Utsidan på Internet strider därför mot PUL.

Att publicera namn och personuppgifter, som indirekt pekar ut enskilda individer t.ex. registreringsnummer på fordon i ärenden om parkeringstillstånd för handikappfordon, är sådana personuppgifter som enligt 13 § PUL inte får förekomma i diarium på Internet, varför även dessa publiceringar strider mot PUL.

Sammanfattningsvis har Datainspektionen haft fog för sitt beslut och förvaltningsrätten finner inte att Datainspektionens begränsningar vad gäller publiceringen av personuppgifter i Diarium Utsidan strider mot 2 kap. TF eller 4 kap. 1 § OSL, varför överklagandet ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 3109/1a)



Richard Ljungqvist
chefsrådman



Elisabeth Rahlén
förvaltningsrättsfiskal

I avgörandet har också deltagit nämndemännen Gunilla Bergström, Svante Haggren och Marina Petsava.



Datum
2010-06-01

Diarienum
831-2009

Länsstyrelsen i Västra Götalands Län
Att: Lars-Erik Persson
403 40 GÖTEBORG

Tillsyn enligt personuppgiftslagen (1998:204) – behandling av personuppgifter i länsstyrelsernas handläggningsplattform m.m.

Datainspektionens beslut

1. Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen) ska begränsa tillgången till personuppgifter i sin handläggningsplattform, så att användarna enbart har tillgång till sådana uppgifter som de behöver med hänsyn till verksamhetsområde och arbetsuppgifter. Åtkomstmöjligheterna bör tekniskt begränsas så långt som möjligt. Länsstyrelsen ska också lämna tydlig information till anställda om vad som gäller i fråga om sökningar i handläggningsplattformen. Dessutom ska länsstyrelsen se till att det finns fungerande rutiner för åtkomstkontroll.
2. Länsstyrelsen ska vidta tekniska och administrativa åtgärder för att skydda uppgifter som samlas in i länsstyrelsernas gemensamma ankomstregister (Archive Manager). För det första ska antalet personer vid länsstyrelsen med åtkomst till personuppgifter i Archive Manager begränsas till ett fåtal personer, med ett klart motiverat behov av tillgång till uppgifterna. För det andra ska det finnas ett väl fungerande system för behörighetstilldelning, där åtkomstmöjligheterna begränsas så långt det är faktiskt och praktiskt möjligt. För det tredje ska det finnas tydliga instruktioner till personalen där det framgår under vilka förutsättningar de får ta del av personuppgifter i Archive Manager. Slutligen ska länsstyrelsen se till att det finns väl fungerande rutiner för loggning och logguppföljning i Archive Manager, i syfte att upptäcka och beivra obehörig åtkomst. Förutom kontroll på förekommen anledning måste länsstyrelsen se till att utföra systematiska och återkommande logguppföljningar.

3. Länsstyrelsen har i Diarium Utsidan publicerat uppgifter som direkt pekar ut enskilda i ärenden om brott mot djurskyddslagen, brott mot fiskelagen, djurförbud, vitesförelägganden samt i ärenden om påförande av byggnadsavgift. Länsstyrelsen har dessutom i Diarium Utsidan publicerat uppgifter som indirekt pekar ut enskilda i ärenden rörande parkeringstillstånd för handikappfordon. Enligt Datainspektionen strider de aktuella publiceringarna mot 10 § punkten f) samt 13 § personuppgiftslagen och är därför otillåtna.

Länsstyrelsen ska skyndsamt vidta åtgärder så att publiceringarna i ovan angivna ärenden inte strider mot bestämmelserna i personuppgiftslagen. Länsstyrelsen ska också se över sina publiceringsrutiner i syfte att förhindra att uppgifter i framtiden tillgängliggörs i det aktuella diariet i strid med bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Datainspektionen förelägger länsstyrelsen att **senast den 3 september 2010** skriftligen redovisa för inspektionen vilka åtgärder som har vidtagits i fråga om publiceringen av uppgifter i Diarium Utsidan.

Redogörelse för tillsynsärendet

Datainspektionen har i sitt regleringsbrev fått i uppdrag att bidra till utvecklingen av en effektiv och rättssäker elektronisk förvaltning genom att särskilt bevaka enskildas personliga integritet. Som ett led i detta uppdrag har Datainspektionen inspekterat Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen).

Vid inspektionstillfället har Datainspektionen dels kontrollerat hur länsstyrelsen hanterar personuppgifter i den e-plattform som myndigheten tagit fram tillsammans med övriga länsstyrelser, dels kontrollerat hur länsstyrelsen behandlar personuppgifter i en så kallad infratjänstplattform i samband med att myndigheten tillhandahåller allmänheten e-tjänster och dels kontrollerat hur länsstyrelsen behandlar personuppgifter i det diarium som görs tillgängligt för allmänheten på Internet (Diarium Utsidan).

Protokoll över inspektionen har upprättats och översänts till länsstyrelsen, som har yttrat sig.

Skäl för beslutet

Tillgången till uppgifter i länsstyrelsens handläggningsplattform (Platina)

Handläggningsplattformen innehåller grundläggande funktioner för e-handläggning, som exempelvis diarieföring, dokumenthantering och viss flödeshantering. Vid inspektionstillfället framkom att det är möjligt för användarna av plattformen att ta del av information i allmänna handlingar hänförliga till den egna länsstyrelsen, i den mån hinder inte föreligger på grund av sekretess.

Det är naturligtvis viktigt att uppgifter som omfattas av sekretess inte sprids till obehöriga. Samtidigt kan uppgifter vara integritetskänsliga trots att de inte omfattas av sekretess. Genom att göra **sammanställningar** baserade på till exempel person eller företeelse är det möjligt att snabbt sammanföra och överblicka stora informationsmängder. Även förhållandevis harmlösa uppgifter kan, om de ställs samman med andra sådana uppgifter, skapa en totalbild av människors enskilda förhållanden som i sin tur kan innebära ett otillbörligt intrång i individernas personliga integritet.

Vi vill understryka att det inte står er fritt att tillgängliggöra personuppgifter i handläggningsplattformen enbart av det skälet att uppgifterna inte är sekretessbelagda. När ni tillgängliggör personrelaterad information i handläggningsplattformen måste ni, utöver bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, beakta bestämmelserna i personuppgiftslagen.

En grundläggande princip som följer av 9 § personuppgiftslagen är att tillgången till personuppgifter ska vara behovsstyrd och inte obegränsad. Anställda ska till exempel endast ha tillgång till sådana uppgifter som de behöver för sitt arbete. Vilken information som anställda ska ha tillgång till i handläggningsplattformen varierar därför beroende på bland annat verksamhetsområde och arbetsuppgifter.

Vid bedömningen av vilken information som anställda ska få tillgång till bör det finnas visst spelrum. Det måste till exempel finnas möjligheter att arbeta som backup för en kollega och det är inte meningen att behörighetsbegränsningar i plattformen ska göra det omöjligt att någon hoppar in som vikarie. Det är dock viktigt att den personuppgiftsansvarige ser till att personrelaterad information inte flödar fritt i plattformen, utan att det finns rutiner för tillgången till uppgifter.

Att, som i förevarande fall, låta personal ha tillgång till samtliga handlingar i plattformen som är att betrakta som allmänna och offentliga, strider mot de grundläggande kraven i 9 § personuppgiftslagen. Ni måste därför begränsa tillgången till personuppgifter i plattformen, så att användarna enbart har tillgång till uppgifter som de behöver för sitt arbete. Med hjälp av ert system för behörighetsstyrning bör åtkomstmöjligheterna tekniskt begränsas så mycket som det är faktiskt och praktiskt möjligt med hänsyn till den aktuella verksamheten och känsligheten hos uppgifterna. Ni måste också se till att minska risken för otillåten åtkomst till personuppgifter i plattformen på andra sätt, exempelvis genom tydlig information till anställda om vad som gäller och genom åtkomstkontroll.

Skyddet för personuppgifter i Archive Manager

E-formulär som användare skickar in genom någon av länsstyrelsernas gemensamma publika e-tjänster lagras i ett ankomstregister (Archive Manager). Formu-

läret skickas med automatik vidare från ankomstregistret till den länsstyrelse som angetts som mottagare i e-formuläret. Syftet med Archive Manager är att länsstyrelserna alltid – även när Platina tillfälligt är ur drift – ska kunna ta emot uppgifter som lämnats i e-tjänsterna.

E-formulären består av ett flertal datafiler i olika filformat och med olika innehåll. Formulären innehåller bland annat XML-filer med alla de uppgifter som enskilda har matat in i en e-tjänst. Formulären kan också innehålla olika slags datafiler som enskilda bifogat. Varje formulär som inkommer till ankomstregistret dateras och får ett unikt ärendenummer, vilket gör att länsstyrelserna vid behov kan eftersöka formulär i ankomstregistret. Ankomstregistret är åtkomligt i sin helhet för samtliga länsstyrelser. Antalet personer vid länsstyrelserna som har behörighet till registret är dock begränsat. Vid tidpunkten för inspektionen hade sammanlagt ca 70 personer tillgång till Archive Manager.

Datainspektionen gör följande bedömning.

Ett gemensamt ankomstregister av nu aktuellt slag, där tjänstemän i princip kan ta del av personrelaterad information hänförliga till andra myndigheter, innebär en ökad risk för otillbörliga integritetsintrång. Förutom att sekretessbelagd information riskerar att röjas på detta sätt kan annan personrelaterad information som enskilda uppfattar som integritetskänslig riskera att spridas till obehöriga. För att lösningen med ett gemensamt ankomstregister ska vara acceptabel ur integritets synpunkt krävs att de personuppgiftsansvariga vidtar lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas.

Enligt 31 § personuppgiftslagen ska den personuppgiftsansvarige vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av:

- de tekniska möjligheter som finns
- kostnaden för åtgärderna
- särskilda risker med behandlingen
- hur pass känsliga uppgifterna är

I Archive Manager mellanlagras all den information som enskilda lämnar i de gemensamma publika e-tjänster som ni tillhandahåller tillsammans med landets övriga länsstyrelser. Det innebär att registret kan komma att innehålla stora mängder personrelaterad information. Eftersom ni inte närmare kan kontrollera vilka uppgifter som sökandena lämnar i e-formulären, kan registret dessutom komma att innehålla en mängd personuppgifter som man normalt inte förväntar sig att finna här, bland annat uppgifter som enligt 13 § personuppgiftslagen är att

betrakta som särskilt känsliga. Vi anser därför att det bör ställas höga krav på säkerheten i detta fall. I det följande redovisas de administrativa och tekniska säkerhetsåtgärder som ni måste vidta i fråga om hanteringen av personuppgifter i Archive Manager:

- *Antalet personer med åtkomst till personuppgifter i ankomstregistret måste begränsas till ett minimum.* I nuläget har ca 70 personer vid de olika länsstyrelserna tillgång till informationen i ankomstregistret. Registret är således redan idag begränsat till en förhållandevis snäv krets personer. Det är dock oklart hur många personer vid er länsstyrelse som har tillgång till registret. Vi förutsätter att ni ser till att åtkomsten till registret vid er myndighet begränsas till ett fåtal personer vid myndigheten som har ett klart motiverat behov av tillgång till uppgifterna i registret.
- *För att begränsa den elektroniska tillgången måste ni ha ett system för behörighetsstyrning.* Med hjälp av detta bör åtkomstmöjligheterna tekniskt begränsas så mycket som det är faktiskt och praktiskt möjligt med hänsyn till den aktuella verksamheten. Ni måste också se till att det finns väl fungerande rutiner för tilldelning och kontroll av behörigheterna.
- *Det måste finnas tydliga instruktioner som anger under vilka förutsättningar era anställda får ta del av personuppgifter i ankomstregistret.* Instruktionerna bör vara skriftliga och finnas allmänt tillgängliga för berörda personer, till exempel på intranätet. För att minska risken för otillåten åtkomst måste ni också se till att alla som har tillgång till personuppgifter i ankomstregistret får relevant utbildning. De anställda ska ha en klar uppfattning om vad som är tillåtet och vilka konsekvenserna blir om man bryter mot instruktionerna och andra relevanta bestämmelser. Det måste också framgå tydligt hur ni följer upp efterlevnaden av instruktionerna.
- *Det måste finnas väl fungerande rutiner för åtkomstkontroll, i syfte att upptäcka och beivra obehörig åtkomst.* Förutom kontroll på förekommen anledning måste ni utföra systematiska och återkommande åtkomstkontroller.

Publicering av personuppgifter i Diarium Utsidan

Tillgången till diariet är behörighetsstyrd och kräver inloggning med användarnamn och personligt lösenord. Vid inspektionstillfället framkom att ni har valt behörighetsstyrd åtkomst till diariet eftersom ni anser att ni då har större möjligheter att publicera personrelaterad information i diariet.

Såvitt vi kan förstå kan i princip vem som helst, som bemödar sig att registrera vissa uppgifter hos er, få ett användarkonto och därmed få åtkomst till de uppgifter

som ni publicerar i Diarium Utsidan. Uppgifterna i det aktuella diariet är därmed i princip allmänt tillgängliga.

Diariet kan innehålla integritetskänsliga uppgifter och kan därför ofta inte göras omedelbart tillgängliga i sin helhet på Internet. Det finns åtskilliga aspekter som ni måste beakta för att behandlingen inte ska strida mot bestämmelserna i personuppgiftslagen. I grunden handlar det om att utforma väl fungerande tekniska och administrativa publiceringsrutiner, så att inte uppgifter som är sekretesskyddade eller på annat sätt är känsliga i integritetshänseende når obehöriga.

Personuppgifter får enligt 10 § personuppgiftslagen som huvudregel bara behandlas med samtycke från den uppgiften rör. För att ni ska ha rätt att publicera uppgifter i ett diarium som görs allmänt tillgängligt på Internet, utan samtycken från de registrerade, krävs att behandlingen är tillåten med stöd av en intresseavvägning enligt 10 § punkten f) personuppgiftslagen. Ni måste i så fall ha ett berättigat intresse av att behandla uppgifterna och detta intresse måste väga tyngre än de registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Omständigheter som spelar in vid bedömningen är till exempel ändamålet med behandlingen, vilka uppgifter som behandlas och på vilket sätt de behandlas.

Att tillgängliggöra uppgifter som direkt pekar ut enskilda, exempelvis personnummer eller personnamn, innebär en risk för integritetskränkningar. Det är svårt att se något bärande skäl till att enskilda av olika anledningar ska behöva tåla att sådana uppgifter görs allmänt tillgängliga på Internet. Uppgifter som direkt pekar ut enskilda (direkta personuppgifter) kan därför normalt inte tillgängliggöras på Internet med stöd av en intresseavvägning enligt 10 § punkten f) personuppgiftslagen. Vissa uppgifter kan uppfattas som särskilt integritetskänsliga. Det gäller till exempel uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott eller uppgifter om att någon person är föremål för vitessanktioner. Det är inte tillåtet att publicera direkta personuppgifter i dessa typer av ärenden. Med stöd av en intresseavvägning kan det dock undantagsvis vara tillåtet att publicera indirekta personuppgifter, till exempel ärendenummer, i sådana ärenden.

Personuppgiftslagen innehåller dessutom ett principiellt förbud i 13 § mot behandling av uppgifter som enligt paragrafen är att beteckna som känsliga. Enligt den aktuella bestämmelsen är det bland annat förbjudet att behandla uppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Ett exempel på en känslig uppgift är att någon ansöker om parkeringstillstånd för rörelsehindrad. Sådana uppgifter får aldrig publiceras i diariet som tillgängliggörs på Internet. Det gäller såväl direkta som indirekta personuppgifter.

När det gäller den publicering som sker i Diarium Utsidan gör vi följande bedömning.

Vid inspektionstillfället konstaterades att ni publicerat namnet på klaganden i ett ärende rörande parkeringstillstånd för rörelsehindrad, det vill säga en sådan känslig personuppgift som avses i 13 § personuppgiftslagen och som inte får förekomma i diariumer som tillgängliggörs på Internet. Vid kontroller den 28 mars, 27 maj, 28 maj samt 1 juni i år konstaterade vi att namnet på klaganden hade tagits bort från diariumet. Samtidigt framkom att ni i diariumer publicerar uppgifter om registreringsnummer på fordon i ansökningar om parkeringstillstånd för handikappfordon, det vill säga uppgifter som indirekt pekar ut enskilda individer. Detta strider mot personuppgiftslagen.

Vid kontrolltillfällena framkom vidare att ni i Diarium Utsidan publicerar uppgifter som direkt pekar ut enskilda i åtskilliga ärenden som kan uppfattas som integritetskänsliga hos de individer som berörs av publiceringen. Det rör sig bland annat om publiceringar i ärenden som rör brott mot djurskyddslagen, brott mot fiskelagen, djurförbud, vitesförelägganden samt i ärenden om påförande av byggnadsavgift. Det är inte tillåtet att publicera direkta personuppgifter i dessa typer av ärenden.

Ni måste skyndsamt vidta åtgärder så att publiceringarna i ovan angivna typer av ärenden inte strider mot bestämmelserna i personuppgiftslagen. Ni måste också se över era publiceringsrutiner i syfte att förhindra att uppgifter i framtiden tillgängliggörs i det aktuella diariumet i strid med bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Utöver ovan angivna publiceringar, som vi bedömer klart strider mot personuppgiftslagen, finns det åtskilliga publiceringar i diariumet som kan strida mot bestämmelserna i den lagen. Nedan följer några exempel på sådana publiceringar:

- Initiativärende rörande betalningsföreläggande, där person namnges.
- Överklagande av beslut om föreläggande enligt djurskyddslagen, där fastighetsbeteckningen anges liksom namnet på den som gett in överklagandet.
- Överklagande av miljönämnds beslut om vitesföreläggande, där fastighetsbeteckningen anges liksom namnet på avsändaren.
- Överklagande av byggnadsnämns beslut om beviljande av bygglov för fastighet, där avsändaren namnges.
- Överklagande av byggnadsnämns beslut att inte bevilja bygglov för fastighet, där avsändaren namnges.
- Överklagande av Miljö- och bygglovsnämnds beslut om föreläggande gällande rivning vid vite för olovligt byggande av enbostadshus, där fastighetsbeteckningen anges liksom namnet på avsändaren.
- Överklagande av beslut om att inkomma med resultat från radonmätningar rörande viss fastighet, där fastighetsbeteckningen och avsändaren anges.
- Utdömmande av vite, ingivet från tingsrätt, där fastighetsbeteckning anges.

- Överklagande av vitesföreläggande, där fastighetsbeteckning anges.
- Kallelse till huvudförhandling angående brott mot fiskelagen, där person namnges.
- Anonym anmälan om misstänkt tippning av muddermassor på fastighet, där fastighetsbeteckning anges.

Vi förutsätter att ni ser över era publiceringsrutiner även i fråga om dessa typer av ärenden och ser till att publiceringarna inte strider mot personuppgiftslagen.

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. Överklagandet skall 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.



Oskar Öhrström

Datainspektionens tillsyn av länsstyrelsernas elektroniska förvaltning

Datainspektionen granskade under år 2010 Länsstyrelsen i Västra Götalands hantering av personuppgifter i den elektroniska förvaltningen. Mot bakgrund av de uppgifter som framkom förelades Länsstyrelsen i Västra Götaland att åtgärda de brister i behandlingen av personuppgifter som Datainspektionen fann vid inspektionen. Datainspektionens beslut överklagades till Förvaltningsrätten i Stockholm som avlog överklagandet. Domen har vunnit laga kraft.

Datainspektionen har med anledning av sitt beslut och Förvaltningsrättens dom under hösten 2012 genomfört en enkättillsyn gentemot landets länsstyrelser. Tillsynen har inte omfattat Länsstyrelsen i Västra Götaland. Syftet med enkättillsynen har varit att undersöka hur personuppgifter hanteras i den elektroniska förvaltningen hos länsstyrelserna.

I det följande lämnas en sammanfattning över de yttranden som länsstyrelserna har lämnat. Sammanfattningen innehåller även Datainspektionens synpunkter och information vad gäller behandlingen av personuppgifter i elektroniska förvaltningen. Var och en av de länsstyrelser som har varit föremål för Datainspektionens granskning erhåller därutöver ett beslut utifrån de uppgifter som respektive länsstyrelse har lämnat. I besluten kommer hänvisningar att göras till denna sammanfattning.

Sammanfattningen följer i huvudsak dispositionen i enkäten.

Behandling av personuppgifter i handläggningsplattformen Platina

I vilken mån behandlar länsstyrelserna personuppgifter i elektroniska ärendehanteringssystem? På vilket sätt begränsas tillgången till personuppgifter i sådana system och finns det rutiner för tilldelningen av behörigheter?

Samtliga av de 20 stycken länsstyrelser som omfattas av Datainspektionens enkättillsyn uppger att de behandlar personuppgifter i

handläggningsplattformen Platina. Ett antal länsstyrelser uppger att vissa enheter även använder andra elektroniska ärendehanteringssystem, till exempel i landsbygdsrelaterade ärenden. Datainspektionens tillsyn omfattar enbart personuppgiftsbehandling i handläggningsplattformen Platina. I sammanhanget vill dock Datainspektionen understryka att de regler och principer som redogörs för hur personuppgifter ska behandlas även gäller när länsstyrelserna behandlar personuppgifter i andra ärendehanteringssystem.

Länsstyrelserna har vad gäller behörigheter i Platina i huvudsak uppgett att anställda vid en viss länsstyrelse har behörighet till den egna länsstyrelsens ärenden. De anställda har dock inte behörighet till information som är belagd med sekretess eller till särskilt verksamhetsspecifika delar av handläggningsplattformen.

Datainspektionens sammantagna uppfattning är att anställda på en länsstyrelse åtminstone har läsbehörighet till samtliga ärenden som finns registrerade på den länsstyrelsen där den anställde arbetar. Vid vissa länsstyrelser ska enligt den enskilda länsstyrelsens egen rutin tilldelas behörighet efter beslut av den anställdes chef och genom IT-enhetens/den IT-säkerhetsansvariges försorg. Ett antal länsstyrelser har dock uppgett att behörigheter beställs från den gemensamma IT-enheten vid länsstyrelsen i Västra Götaland efter anmälan av den anställdes chef.

Datainspektionen vill mot bakgrund av detta lämna följande synpunkter och vägledning.

En grundläggande princip i personuppgiftslagen (1998:204) är att anställda enbart bör ha tillgång till den information som de behöver för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Tillgången till personuppgifter ska således vara behovsstyrd och inte obegränsad (9 § personuppgiftslagen). Med hänsyn till att Platina innehåller stora mängder personrelaterad information, varav vissa uppgifter kan vara av känslig eller integritetskänslig karaktär, är det viktigt att behörigheten begränsas till vad den anställde behöver utifrån verksamhetsområde och arbetsuppgifter. Datainspektionen anser därför att det inte är förenligt med personuppgiftslagen att tilldela samtliga anställda inom en och samma länsstyrelse behörighet till alla personuppgifter som hänför sig till den egna länsstyrelsens ärenden. I sammanhanget vill Datainspektionen understryka att det inte är tillräckligt ur integritetsskyddshänseende att enbart begränsa tillgången till personuppgifter utifrån om uppgifterna är belagda med sekretess eller inte. När personrelaterad information tillgängliggörs i handläggningsplattformen måste såväl offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som personuppgiftslagens bestämmelser beaktas.

Som har beskrivits ovan ska behörigheten i Platina bedömas utifrån vad den anställde behöver för sitt arbete. Det kan således variera utifrån vilket verksamhetsområde den anställde arbetar inom och vilka arbetsuppgifter den anställde har. Begränsningen av behörigheter bör lämpligen föregås av en analys över vilket behov av tillgång till personuppgifter som finns vid respektive länsstyrelse. Vid behörighetstilldelningen bör visst spelrum finnas. Det måste till exempel finnas möjlighet att arbeta som vikarie för en kollega exempelvis vid sjukdom eller annan kortare frånvaro. Det är dock viktigt att det finns utarbetade rutiner för tillgången till uppgifter i handläggningsplattformen och för hur behörighetstilldelningen ska utföras.

Vilken information ges till de anställda om behandling av personuppgifter i handläggningsplattformen? Finns det rutiner för åtkomstkontroll (till exempel genom logguppföljning)?

Det stora flertalet av alla länsstyrelser har uppgett att alla nyanställda genomgår en interaktiv webbaserad utbildning i Platina. Sådan utbildning har även genomförts för samtlig personal då Platina togs i drift. Ett antal länsstyrelser uppger att nyanställd personal genomgår en förvaltningsrättslig utbildning varvid information om allmänna principer för tillgång till personuppgifter i Platina och sökning efter sekretessbelagd information ges.

Datainspektionens sammantagna uppfattning är att länsstyrelserna inte ger de anställda någon allmän information vad gäller behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen. Det saknas även skriftlig information för de anställda avseende vad som gäller angående personuppgiftsbehandlingen i Platina. I den mån länsstyrelserna informerar de anställda om personuppgiftslagen är informationen specifikt anknuten till en avgränsad del av behandlingen av personuppgifter, till exempel hur den anställda kan, eller får, söka efter information.

I princip samtliga länsstyrelser har angett att det i dagsläget inte genomförs några åtkomstkontroller och att det saknas rutiner för sådana åtgärder. Ett antal länsstyrelser svarar att de tekniska möjligheter till åtkomstkontroll som finns i Platina är svåra att arbeta med. Länsstyrelserna har vidare uppgett att någon åtkomstkontroll inte genomförs på grund av att sekretesskyddade uppgifter inte är tillgängliga för andra än de anställda som arbetar med den specifika uppgiften.

Datainspektionen vill mot bakgrund av detta lämna följande information. Eftersom det är den anställde själv som tillgängliggör uppgifter i Platina är det en viktig att denne känner till vilka uppgifter som får offentliggöras i handläggningsplattformen. Att enbart informera om vad som gäller för

behandling av sekretessbelagd information är enligt Datainspektionen inte tillräckligt. Det är viktigt att den anställde har en klar uppfattning av vad som är tillåtet enligt såväl personuppgiftslagens som offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Länsstyrelserna ska därför se till att de anställda får relevant utbildning om vilka regler som gäller vid behandling av personuppgifter och vilken information som får behandlas i Platina. Det är därtill viktigt att de anställda vet vilka konsekvenserna blir om man bryter mot instruktionerna och andra relevanta bestämmelser.

Länsstyrelserna måste se till att minska risken för otillåten åtkomst till de personuppgifter som behandlas i systemet. Det kan åstadkommas genom systematiskt och återkommande åtkomstkontroll varigenom obehörig åtkomst kan upptäckas och beivras. Åtkomstkontroller är viktiga genom att de kan ha en avhållande verkan på anställda som kan frestas att olovligen läsa uppgifter de inte behöver för sitt arbete. Det ska finnas rutiner för åtkomstkontrollen och de anställda måste informeras om att logguppföljning utförs kontinuerligt.

Ankomstregistret Archive Manager

Används ankomstregistret Archive Manager (eller något annat elektroniskt ankomstregister) i verksamheten? Hur begränsas åtkomsten till personuppgifter, finns rutiner för åtkomstkontroll och behörighetstilldelning? Får de anställda information om vad som gäller för behandling av personuppgifter i ankomstregistret?

Samtliga länsstyrelser, förutom Länsstyrelsen Gävleborg, använder ankomstregistret Archive Manager i sin verksamhet. Länsstyrelsen i Västerbottens län uppger att de har tillgång till ankomstregistret men inte använder det.

De länsstyrelser som har tillgång till Archive Manager har utformat sitt svar gemensamt och har uppgett följande.

Länsstyrelserna tillhandahåller det elektroniska ankomstregistret gemensamt och ett personuppgiftsbiträdesavtal har upprättats med leverantören. När uppgifter skickas via e-tjänsten lagras uppgiften i systemet. Därefter skickas uppgiften automatiskt vidare till den länsstyrelsen som avsändaren har angett som mottagare. När uppgiften inkommer till ankomstregistret registreras den i Platina och förses med ett ankomstnummer vilket är den för avsändaren kända identiteten på ärendet. Alla som har behörighet i ankomstregistret har möjlighet att söka på ärendets ankomstnummer. Detta i syfte att underlätta identifieringen av de ärenden som på grund av felaktigt angiven mottagare inkommit till en annan länsstyrelse än den som ärendet härrör till. Behörighet

till Archive Manager tilldelas efter ansökan genom IT-enheten i Västra Götalands läns försorg.

Totalt uppges 24 personer ha tillgång till Archive Manager. Hur många av dessa personer som finns hos respektive länsstyrelse anges inte, men några av länsstyrelserna har i sina svar uppgett att ett fåtal personer vid den egna länsstyrelsen har en sådan behörighet. Datainspektionen uppfattar detta som att det vid varje länsstyrelse (förutom vid Länsstyrelsen Gävleborg) finns ett antal personer med behörighet till detsamma.

Någon åtkomstkontroll eller några rutiner för åtkomstkontroll finns inte vid någon av de länsstyrelser som använder Archive Manager. Vid inloggning i systemet visas en informationsruta där det framgår vilka regler som gäller för att hantera den information som registreras i systemet. Gallring av de formulär som registreras sker tre månader efter det att ärende registrerades i Archive Manager.

Datainspektionen vill mot bakgrund av vad som har beskrivits ovan lämna följande synpunkter och vägledning.

I Archive Manager mellanlagras all den information som enskilda lämnar i den publika e-tjänsten som tillhandahålls tillsammans av nästintill samtliga av landets länsstyrelser. Detta innebär att registret kan komma att innehålla stora mängder av personrelaterad information. Eftersom länsstyrelserna inte närmare kan kontrollera vilka uppgifter som avsändaren lämnar i e-formuläret, kan ankomstregistret innehålla en mängd personuppgifter som länsstyrelserna inte förväntar sig. Bland dessa uppgifter kan till exempel sådana uppgifter som enligt 13 § personuppgiftslagen är att anse som känsliga registreras. Mot bakgrund av detta anser Datainspektionen därför att det bör ställas höga krav på säkerheten.

Länsstyrelserna är enligt 31 § personuppgiftslagen skyldig att vidta tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av:

- de tekniska möjligheter som finns
- vad det kostar att genomföra åtgärderna
- särskilda risker som finns med behandlingen, och
- hur pass känsliga de behandlade personuppgifterna är.

Nedan följer en redovisning av de tekniska och organisatoriska åtgärder som Datainspektionen anser länsstyrelserna måste vidta vid behandling av personuppgifter i Archive Manager.

- Datainspektionen förutsätter att antalet personer med åtkomst till personuppgifter i ankomstregistret är begränsat till det antal personer vid varje länsstyrelse som har ett klart motiverat behov av tillgång till uppgifterna.
- För att begränsa den elektroniska tillgången till uppgifterna måste det finnas ett system för behörighetsstyrning. Med hjälp av ett sådant system bör åtkomstmöjligheterna tekniskt begränsas så mycket som det är faktiskt och praktiskt möjligt med hänsyn till den aktuella verksamheten. Länsstyrelserna måste även se till att det finns rutiner för tilldelning och kontroll av behörigheterna.
- Det måste finnas tydliga instruktioner som anger under vilka förutsättningar de anställda får ta del av de uppgifter som har registrerats i Archive Manager. Instruktionerna bör vara skriftliga och finnas allmänt tillgängliga för berörda personer, till exempel via det egna intranätet. För att minimera risken för otillåten åtkomst måste länsstyrelserna se till att de som arbetar med Archive Manager får relevant utbildning. Den anställde ska ha en klar uppfattning om vad som är tillåtet och vilka konsekvenserna blir om man bryter mot de instruktioner och regler som gäller. Det måste också på ett tydligt sätt framgå hur efterlevnaden av instruktionerna följs upp.
- Det måste finnas väl fungerande rutiner för åtkomstkontroll, i syfte att beivra obehörig åtkomst. Länsstyrelserna måste se till att det genomförs åtkomstkontroller såväl på förekommen anledning som systematiskt och återkommande i den fortlöpande verksamheten.

Publicering av personuppgifter på Internet

Har Länsstyrelsen ett offentligt elektronsikt diarium och är detta i sådana fall tillgängligt för sökning via Internet? Om Länsstyrelsen har ett sådant diarium; vilka personuppgifter visas och vilka rutiner finns kring publiceringen av personuppgifter? Publiceras känsliga personuppgifter eller personuppgifter om lagöverträdelse i det elektroniska offentliga diariet?

Samtliga länsstyrelser uppger att de har ett offentligt elektroniskt diarium som är sökbar via Internet. Det stora flertalet av alla länsstyrelser har i huvudsak uppgett följande.

Det offentliga diariet innehåller fält för diarienummer, status, in/upp-datum, ärenderubrik, avsändare/mottagare, postort, kommun, tillkomst,

beslutsdatum och enhet. I Platina finns ett fält/en funktion ("PuL-rutan") där det ska anges om personuppgifter ska synas i samband med att ärendet publiceras i det elektroniska offentliga diariet. Grundinställningen i Platina är att fältet ska vara ikryssat så att inga personuppgifter syns och fältet måste således aktivt avmarkeras för att uppgifterna ska synliggöras via Internet. Ett antal länsstyrelser har även uppgett att det har fattats beslut om att fältet alltid ska vara ikryssat om någon av de uppgifter som är synliga på Internet avser en privatperson. Ett fåtal länsstyrelser har uppgett att rutiner angående publicering på Internet finns eller håller på att utarbetas.

Nästintill samtliga länsstyrelser uppger att sådana uppgifter som enligt 13 § personuppgiftslagen är att betrakta som känsliga eller sådana uppgifter som rör lagöverträdelser enligt 21 § personuppgiftslagen inte publiceras i det elektroniska offentliga diariet. Ett flertal länsstyrelser anger att så kallade indirekta personuppgifter, exempelvis fastighetsbeteckning, publiceras i samband med vitesförelägganden eller överklagan av bygglovsärenden.

Datainspektionen lämnar följande synpunkter och vägledning.

Diariet kan innehålla integritetskänsliga uppgifter av olika slag och kan därför inte göras omedelbart tillgängliga på Internet. Det finns åtskilliga aspekter som länsstyrelserna måste beakta så att publiceringen inte strider mot personuppgiftslagens bestämmelser. I grunden handlar det om att utforma väl fungerande tekniska och administrativa publiceringsrutiner, så att inte personuppgifter som är sekretesskyddade eller på annat sätt känsliga i integritetshänseende når obehöriga. I vissa fall kan redan uppgiften om att en person förekommer i ett ärende hos en myndighet inom ett visst verksamhetsområde vara av så integritetskänslig natur att det finns risk för att den registrerades personliga integritet kränks genom publiceringen. Så kan till exempel vara fallet i fråga om ärenden som på något sätt rör en persons brottslighet.

Som huvudregel får personuppgifter bara behandlas med samtycke från den som uppgiften rör vilket framgår av 10 § personuppgiftslagen. För att länsstyrelserna ska ha rätt att tillgängliggöra personuppgifter i ett diarium som görs allmänt tillgängligt via Internet utan att de registrerade gett sitt samtycke därtill, krävs att behandlingen är tillåten med stöd av en intresseavvägning enligt 10 § punkten f) personuppgiftslagen. Länsstyrelsen måste således ha ett berättigat intresse för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Omständigheter som spelar in vid intresseavvägningen är till exempel ändamålet med behandlingen, vilka uppgifter som behandlas och på vilket sätt behandlingen utförs.

Att publicera direkta personuppgifter, exempelvis personnamn eller personnummer, i ett offentligt elektroniskt diarium innebär en risk för otillbörliga integritetsintrång. Det är därför svårt att se något bärande skäl till att enskilda av olika anledningar ska behöva tåla att sådana uppgifter görs allmänt tillgängliga på Internet. Uppgifter som direkt pekar ut enskilda kan således normalt inte tillgängliggöras på Internet med stöd av en intresseavvägning enligt 10 § punkten f) personuppgiftslagen.

Vissa uppgifter kan uppfattas som särskilt integritetskänsliga. Det gäller till exempel uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott eller att någon person är föremål för vitessanktioner. Det är inte tillåtet att publicera direkta personuppgifter i dessa typer av ärenden. I undantagsfall kan det dock med stöd av en intresseavvägning vara tillåtet att publicera indirekta personuppgifter, exempelvis ärendenummer, i sådana ärenden. Känsliga personuppgifter får dock aldrig publiceras i ett diarium som tillgängliggörs via Internet. Detta gäller såväl direkta som indirekta personuppgifter.

Datainspektionen vill i sammanhanget påpeka att länsstyrelserna inte stentrianmässigt kan publicera alla dokument som registreras som ärenden på myndigheten och som innehåller personuppgifter. En bedömning av om publiceringen är tillåten måste alltid göras i det enskilda fallet utifrån bland annat i vilket sammanhang uppgifterna förekommer, vilken spridning de riskerar att få och vad publiceringen kan få för konsekvenser för den enskilde. Det är därför viktigt att länsstyrelserna har rutiner för vad som gäller för publicering i det offentliga diariet och att de anställda har fått information kring detta. Personuppgifter som publiceras på Internet blir ofta sökbara vilket innebär en väsentligt ökad risk för omfattande spridning av uppgifterna. Länsstyrelsen ska därför se till att det material som har publicerats tas bort från webbplaten när publiceringen inte längre är nödvändig med hänsyn till det ändamålet som föranlett den, det vill säga syftet med att göra diariet tillgängligt på Internet.