

Personuppgifter och användningen av internet i kommunernas information

Syftet med denna promemoria är att komplettera Kommunförbundets anvisningar om information om fattade beslut på webben. Kommunförbundet har i sina cirkulär 16.9.2005, 19/80/2005 och 7.3.2008, 10/80/2008 gett rekommendationer och anvisningar om behandling av sekretessbelagda handlingar och personuppgifter. Kommunförbundet har på sin webbplats publicerat promemorian Offentlighet och hantering av personuppgifter (promemoria 2.3.2010). Kommunförbundets anvisning för kommunernas webbkommunikation gavs ut år 2010. Se

http://www.kommunerna.net/sv/sakkunnigtjanster/juridik/forvaltningsjuridik/offentlighet_datasekretess/Sidor/default.aspx

Även om ett dokument är offentligt betyder det inte att det kan publiceras på webben

Kommunerna informerar om sina beslut enligt vedertagen praxis genom att publicera protokollen och föredragningslistorna på webben. Handlingar kan ändå inte direkt och automatiskt publiceras på webben utan att deras innehåll beaktas. Sekretessbelagda uppgifter får naturligtvis inte publiceras på webben.

Personuppgifters offentlighet

Handlingar som anknyter till beslut kan också innehålla personuppgifter, och därför bör personuppgiftslagen följas vid behandlingen av handlingarna. Personuppgifter kan vara sekretessbelagda (t.ex. hälsouppgifter) eller offentliga. Sekretessen bestäms enligt offentlighetslagen eller en speciallag.

Personuppgifter ingår i beslutsprocesserna i alla sektorer i kommunen och får inte publiceras i offentliga datanät i onödan, även om uppgifterna i sig inte är sekretessbelagda eller inte hör till ett personregister.

Utöver sekretessbelagda uppgifter och personbeteckningar ska också personuppgifter vid behov avlägsnas ur handlingar som ska publiceras genom redigering eller med hjälp av ett dokumenthanteringssystem. Om personuppgifter publiceras på grund av att kommunen är skyldig att ge information ska uppgifterna avlägsnas efter att informationen ägt rum. Personuppgifterna läggs alltså ut på webben endast för den tid som informationen kräver.

Att lägga ut uppgifter ur personregister i ett öppet datanät är att lämna ut personuppgifter elektroniskt, vilket förutsätter tillstånd av de berörda personerna eller någon annan laglig grund som berättigar till överlämnande av personuppgifter. När personuppgifter läggs ut i ett

öppet datanät lämnas uppgifterna ut till alla dem som kan använda internet och läsa webbsidan i fråga.

Kommunstyrelsens och nämndernas föredragningslistor och protokoll har inte i sig ansetts bilda ett personregister som avses i personuppgiftslagen. Således betraktas inte publicering av föredragningslistor och protokoll med personuppgifter på stadens webbplats som utlämnande av personuppgifter ur ett personregister enligt 16 § 3 mom. i offentlighetslagen.

Det bör separat bedömas huruvida personuppgiftslagen tillämpas på föredragningslistor och protokoll med personuppgifter som publiceras på kommunens webbplats. Eftersom personuppgiftslagen enligt 2 § 2 mom. i lagen bland annat tillämpas på automatisk behandling av personuppgifter får personuppgifter inte behandlas på webben på ett sätt som strider mot personuppgiftslagen.

Om det i en föredragningslista eller ett beslut eller i dess bilaga finns till exempel en förteckning över uppgifter som hör till ett personregister och beslutet i fråga anknyter till syftet med registret, kan förteckningen anses utgöra ett personregister eller en del av ett personregister i detta beslutssyfte och därför kan förteckningen inte publiceras på webben. Som exempel på sådana förteckningar kan nämnas förteckningar över sökande till en tjänst och över anställda som fått löneförhöjning.

Informationsintresset och den tid som krävs för effektiv information

Kommunens rätt att behandla protokoll som innehåller personuppgifter på webben kan främst bedömas utgående från informationsskyldigheten enligt kommunallagen. Bestämmelsen i 29 § i kommunallagen kan anses ge rätt att på internet lägga ut också sådana föredragningslistor och protokoll som innehåller personuppgifter om uppgifterna finns på internet bara under den tidsperiod som informationen förutsätter och om informationen kan anses vara motiverad på grund av kommunens informationsskyldighet.

I Kommunförbundets cirkulär från 2008 konstateras att publicering av privatpersoners personuppgifter på webben bör undvikas. Personbeteckningar eller privatpersoners kontaktuppgifter som adress och telefonnummer får inte läggas ut på webben. Även om kommunens möteshandlingar som innehåller personuppgifter inte utgör ett personregister är det i princip motiverat att lägga ut möteshandlingar som innehåller personuppgifter endast till den del som det i anknytning till ärendet och uppgifterna i fråga finns ett informationsintresse som gäller skötseln av kommunens gemensamma angelägenheter.

Det är motiverat att sådana möteshandlingar finns på webben i första hand så länge som informationsintresset kräver det. Det finns inga särskilda bestämmelser om längden på denna tid. Dataombudsmannen har ansett att de tider som gäller skyldigheten att ha kommunala beslut framlagda är en god tumregel att utgå från (dataombudsmannen 18.5.2004, dnr 582/49/2004).

Kommunförbundet har i sitt ovan nämnda cirkulär rekommenderat att kommunerna har möteshandlingar som behövs för informationen och som innehåller personuppgifter

på webben bara under den begränsade tid som krävs för att informationen ska fungera. Kommunförbundet har stött sig på ett beslut av riksdagens biträdande justitieombudsman och ansett det viktigt att möteshandlingar som innehåller personuppgifter raderas från webben senast inom ett år från publiceringen (riksdagens biträdande justitieombudsman 4.12.2002, dnr 2823/4/02). Övriga protokoll kan det i vissa fall vara nödvändigt att ha på webben en längre tid.

Framöver kommer det att i kommunallagen finnas mer detaljerade bestämmelser om information i offentliga datanät.

Kommunens informationsskyldighet vs skyddet för privatlivet

Kommunförbundet anser i sina anvisningar att den grundläggande rättighet i grundlagen som gäller skyddet för privatlivet väger tyngre än de grundläggande rättigheter som gäller offentlighet och yttrandefrihet. Detta bör få särskild uppmärksamhet även i de fall där man i kommunerna behandlar offentliga personuppgifter och överväger att offentliggöra dem.

Information ska ges om beslut som gäller skötseln av kommunens gemensamma angelägenheter och om beredningen av dem. Oftast är det inte nödvändigt att i detalj informera om beslut som gäller privatpersoner eller privatangelägenheter. När det till exempel gäller tillsättningar av viktiga kommunala tjänster är det däremot nödvändigt.

Förhållandet mellan kommunens informationsskyldighet och skyddet för privatlivet bedöms från fall till fall. Ofta kan det betraktas som ett tillräckligt sätt att följa offentlighetsprincipen att handlingar som innehåller offentliga personuppgifter finns tillgängliga på kommunkansliet i enlighet med offentlighetslagen.

Beslutets rubrik ska vara beskrivande

Även om föredragningslistan eller protokollet inte publiceras på webben för något ärende, ska innehållet beskrivas i rubriken för ärendet så att kommuninvånarna utifrån rubriken vid behov kan be om ytterligare information. Enligt ett beslut av justitiekanslern i statsrådet, [30.7.2012 / OKV 1152/1/2010 \(på finska\)](#) ska kommunen också i dessa ärenden sköta informationen. Således räcker det inte att det i rubriken anges enbart ett paragrafnummer eller exempelvis att ärendet "är sekretessbelagt" eller "finns framlagt på kommunkansliet".

Vad är personuppgifter?

När man överväger att publicera uppgifter på webben är det viktigt att känna till begreppet *personuppgift*. Personuppgift är ett omfattande begrepp. Med personuppgifter avses enligt personuppgiftslagen alla slags anteckningar som beskriver en fysisk person eller hans eller hennes egenskaper eller levnadsförhållanden som kan hänföras till personen själv eller till personens familj eller någon som lever i gemensamt hushåll med honom eller henne.

Till exempel personens namn, ålder, kön och yrke är personuppgifter. Bilduppgifter är personuppgifter till den del som de beskriver en viss person. *Begreppet personuppgift kan bli*

uppfyllt också indirekt. Det avgörande vid frågan om huruvida begreppet personuppgift uppfylls är om en enskild person kan identifieras.

Den arbetsgrupp för dataskydd som tillsatts med stöd av artikel 29 i personuppgiftsdirektivet har i sitt yttrande 4/2007 om begreppet personuppgifter konstaterat följande om indirekt identifierbarhet: "I fall där de tillgängliga identifierarna vid första anblicken inte gör det möjligt för någon att särskilja en specifik person kan denne ändå vara "identifierbar" eftersom den informationen tillsammans med andra upplysningar (oavsett om dessa registrerats av den registeransvarige eller inte) kommer att göra det möjligt att särskilja individen från andra individer".

Det är viktigt att observera att kriteriet om identifierbarhet också kan bli uppfyllt genom att uppgifter ur flera olika register och informationskällor slås samman. Det gäller alltså att komma ihåg att möjligheten att koppla samman uppgifter påverkar uppfyllandet av begreppet personuppgift. En uppgift som i sig är anonym kan bli en personuppgift om den förenas med andra tillgängliga uppgifter beskriver en viss fysisk person. Till exempel fakta om en trafikolycka (plats, tid, situation, typ osv.) kan sammanslagna bilda personuppgifter även om de som enskilda uppgifter inte är personuppgifter enligt personuppgiftslagen.

Enligt dataombudsmannens ställningstagande (4.5.2000 Dnr 344/45/2000) är ett *fordons registernummer* en personuppgift enligt personuppgiftslagen om den registeransvarige har vetskap om eller har på basis av registernumret för avsikt att skaffa vetskap om vilken identifierbar person fordonets registernummer anknyter till, det vill säga vilken enskild person som kan identifieras på basis av registernumret.

Dataombudsmannen har i sin vägledning (dataombudsmannens vägledning om plan för öppna data, Dnr 2120/09/2013) konstaterat att det är fråga om behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen samt personregister också när namnuppgifterna och personbeteckningen förvaras separat eller materialet analyseras utan namn, om de sist nämnda identifieringsuppgifterna i varje fall kan förenas med materialet med hjälp av en kod. Se (på finska)

<http://www.tietosuoja.fi/fi/index/ratkaisut/tietosuojavaaltuudetunohjausavoimendatans.html>

Enligt vägledningen *leder inte enbart avlägsnandet av namn och andra identifieringsuppgifter i alla situationer till att alla registeruppgifter blir anonyma.* Ett material som samlas in kan innehålla detaljerade uppgifter om den registerförda personen (t.ex. sällsynt sjukdom eller tillräckligt med olika typer av uppgifter) också på så sätt att personen eventuellt kan identifieras indirekt även om det inte finns några direkta identifieringsuppgifter i personregistret. *Det är också viktigt att observera att identifieringen av en person inte nödvändigtvis innebär utredning av personens namn, utan personen kan också identifieras på basis av andra uppgifter.* Dataombudsmannen påpekade att bestämmelserna om skydd för personuppgifter är tillämpliga så länge som uppgifterna i fråga kan återställas till identifierbara eller på annat sätt indirekt kan kopplas till en viss person.

Dataskyddsnämnden har i ett avgörande (3.12.2010 4/2010) konstaterat att det i *fotografier* kan observeras sådana fysiska egenskaper hos en person utifrån vilka personen kan

identifieras. I avgörandet anser dataskyddsnämnden att också registernummer på fordon som syns på ett fotografi innan det gjorts suddigt kan betraktas som personuppgifter. En person på ett fotografi kan anses ha blivit identifierad om han eller hon skiljer sig från övriga personer i samma grupp. Enligt avgörandet är det fullt möjligt att personen på fotografiet trots det suddade ansiktet kan identifieras till exempel utgående från kroppsbyggnaden. Denna sannolikhet ökar när det gäller små orter.

Beroende på ändamålet är *försäljningspriset på en fastighet* antingen en personuppgift eller en uppgift som beskriver fastighetens art.

Dataombudsmannen har i en vägledning konstaterat att när det gäller egnahemshus är det utifrån webbtjänsternas *uppgifter om fastighetens läge och adress* möjligt att med rimliga medel få fram uppgifter om fastighetsägaren ur offentliga register. Om fastighetsägaren är en fysisk person, såsom i allmänhet är fallet när det gäller egnahemshus, är uppgifter om fastigheten enligt dataombudsmannen onekligen också personuppgifter, vilket innebär att personuppgiftslagens bestämmelser ska följas vid behandlingen av uppgifterna. I praktiken innebär detta att uppgifter om egnahemshus, inklusive bilder, kan i ett öppet nät behandlas som ägarens personuppgifter endast när ägaren gett sitt samtycke eller när det sker enligt uppdrag eller avtal.

Exempel från kommunalt beslutsfattande inom tekniska sektorn

Byggnads- och miljönämndernas protokoll innehåller bland annat tillståndsbeslut och beslut om förvaltningstvång med den tillståndssökandes personuppgifter. Innan ett protokoll publiceras på webben ska man först avgöra om det finns ett allmän behov av information om ärendena i protokollet i fråga. Om man anser att ett informationsbehov föreligger och beslutar att publicera protokollet på webben i sin helhet bör protokollet redigeras. I samband med redigeringen avlägsnas de personuppgifter som inte har någon betydelse för informationen, såsom den sökandes namn och adress. Uppgifter om byggplatsen är emellertid nödvändiga för att kommuninvånarna och övriga intresserade ska få information om var nya byggnader ska uppföras.

Kommunerna publicerar också kungörelselistor över vissa tillståndsbeslut på webben. En del kommuner har som praxis att det i kungörelselistorna också finns tillståndshavarens personuppgifter, oftast den sökandes namn och eventuellt också hans eller hennes adress. Lagstiftningen förutsätter ändå inte att uppgifter om tillståndssökanden publiceras i kungörelsen.

Om kommunen har som praxis att publicera namn i kungörelserna för att säkerställa informationen finns det skäl att avlägsna namnen ur den version som publiceras på webben.

Också när det gäller fastighetsköp och beslut som kommunen fattat med stöd av sin förköpsrätt ska informationsintresset beaktas. Ett fastighetsköpebrev innehåller personuppgifter. Det är i princip motiverat att lägga ut köpebrev som innehåller personuppgifter och protokoll som gäller fastighetsköp endast till den del som det finns ett

intresse att i anknytning till ärendet och uppgifterna informera om skötseln av kommunens gemensamma angelägenheter. Till exempel vid sedvanliga tomtköp kan man inte utgå från att så är fallet.

Kommunens informationsintresse sträcker sig i princip inte till de fall och listor där det inte finns någon förköpsrätt eller där kommunen har beslutat att inte använda sin förköpsrätt. Informationsintresset kan överhuvudtaget endast gälla den fastighet som är köpobjekt, inte parternas personuppgifter annat än i enskilda exceptionella fall.

Närmare upplysningar

Förvaltningsjuristerna

Finlands Kommunförbund rf

forvaltningsjuristerna@kommunforbundet.fi