

Gotlands tingsrätt
Box 1143
621 22 Visby

Tillsyn enligt personuppgiftslagen (1998:204) – angående publicering av uppropplistor på Gotlands tingsrätts webbplats

Datainspektionens beslut

Datainspektionen förelägger Gotlands tingsrätt att upphöra med att publicera uppropplistor innehållande namn på fysiska personer som är parter i mål och ärenden på domstolens webbplats www.gotlandstingsratt.se, eftersom publiceringen är i strid med 5 a § andra stycket personuppgiftslagen (1998:204).

Sammanfattning

Tingsrätten publicerar på sin webbplats uppropplistor innehållande namn på personer som är parter i mål och ärenden som ännu inte är avgjorda. Det innebär att tingsrätten bland annat publicerar namn på misstänkta i brottmål. Datainspektionen bedömning är att tingsrättens publicering av uppropplistor på domstolens webbplats utgör en kränkning enligt missbruksregeln i 5 a § andra stycket personuppgiftslagen (1998:204) och att den därför är otillåten.

Tingsrätten har åberopat offentlighetsprincipen som stöd för sin publicering. Att en handling är allmän och inte omfattas av sekretess innebär inte att det därmed är tillåtet att publicera den på webben. Offentlighetsprincipen är dessutom till för att ge enskilda rättigheter mot det allmänna. Tingsrätten är en del av det allmänna och kan därför inte för egen del åberopa offentlighetsprincipen. Det innebär att tingsrätten måste beakta personuppgiftslagen och de regler som skyddar enskildas personliga integritet när tingsrätten publicerar personuppgifter även om det är frågan om uppgifter som är offentliga.

Redogörelse för tillsynsärendet

Datainspektionen inledde den 17 april 2012 tillsyn mot Gotlands tingsrätt avseende tingsrättens behandling av personuppgifter vid publicering av uppropslistor på tingsrättens webbplats.

Inom ramen för tillsynsärendet har Datainspektionen ställt ett antal frågor till tingsrätten. Datainspektionen har också tagit del av de uppropslistor som fanns publicerade på tingsrättens webbplats den 17 april 2012. Uppropslistorna omfattade brottmål, tvistemål, förhandling och, edgångssammanträden i konkursärenden och sammanträde i andra ärenden vecka 15 och 16. Parterna i målen angavs med för- och efternamn. I brottmålen angavs saken röra bland annat grov misshandel, egenmäktighet med barn, grovt brott, skattebrott och olaga förföljelse. I de flesta tvistemål avsåg saken fordran men i uppropslistorna fanns det även mål angående vårdnad m.m.

Tingsrättens yttrande

Gotlands tingsrätt har sammanfattningsvis anfört följande.

1. Datainspektionen är av allt att döma enligt grundlagsbestämmelsen om en domstols skydd mot otillbörlig myndighetsinblandning, inklusive kontroll i efterhand, i 11 kap. 3 § regeringsformen förhindrad att granska tingsrättens rättstillämpning i samband med webbpubliceringen av sina uppropslistor. Tingsrättens publicering åtnjuter alltså ett *grundlagsskydd*.
2. Bortsett från det är *personuppgiftslagens integritetsskyddande bestämmelser inte tillämpliga* på tingsrättens publicering av uppropslistor på sin webbplats eftersom publiceringen grundar sig på offentlighetsprincipen (se 8 § personuppgiftslagen).
3. Även *om* det skulle ha varit förenligt med regeringsformen att granska tingsrättens publicering *och om* personuppgiftslagens integritetsskyddande bestämmelser skulle ha varit tillämpliga på publiceringen, har tingsrätten på ett *korrekt sätt tillämpat* regleringen i personuppgiftslagen (avvägningsbestämmelserna i 5 a § andra stycket och 10 § f) personuppgiftslagen).

Tingsrätten har också uppgett att syftet med publiceringen är att informera om tingsrättens verksamhet. Att lämna informationen via webbplatsen innebär att alla har möjlighet att ta del av uppgifterna vilket är av betydelse för offentlighetsprincipen och det besparar också kanslipersonalens arbete. Uppropslistorna fyller ingen funktion utan parternas namn.

Datainspektionens bedömning

1 - Rättskipningens självständighet

Datainspektionen är enligt 2 § *personuppgiftsförordningen* (1998:1191) tillsynsmyndighet enligt *personuppgiftslagen* (1998:204). Datainspektionen ska verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter, 1 § *förordningen* (2007:975) med *instruktion för Datainspektionen*. Något undantag för Datainspektionens tillsynsuppgift anges inte i dessa bestämmelser.

Domstolarna ska åtnjuta en självständighet i dömandet. Det uttrycktes innan 1974-års grundlagsreform på så sätt domstolarna ”*skola efter lag och laga stadgar döma*” dvs. att domstolarna i sitt dömande bara skulle rätta sig efter rättsregler och inte ta emot order och anvisningar om hur de skulle döma i det enskilda fallet. Idag återfinns motsvarande bestämmelse i *11 kap. 3 § regeringsformen*. I förarbetena till den nuvarande bestämmelsen anges att ”*En särskilt viktig sida av domstolarnas självständighet är att inget annat organ skall kunna gripa in och bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol vid sin rättstillämpning i övrigt skall besluta i särskilt fall. Några direktiv av sådan typ bör inte kunna meddelas vare sig av regeringen eller annan myndighet eller av riksdagen. Från rättssäkerhetssynpunkt är denna sida av domstolarnas självständighet så viktig att en särskild bestämmelse i ämnet bör tas in i grundlag. I förevarande paragraf har därför, i saklig överensstämmelse med grundlagberedningens förslag, föreskrivits att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall.*” (Prop. 1973:90 s. 382 f.)

I Förenta nationernas deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948 (artikel 10) och i Europakonventionen finns bestämmelser om vikten av domstolars självständighet. I artikel 6 i Europakonventionen formuleras det så att var och en har rätt att få en fråga som rör enskilds civila rättigheter eller skyldigheter eller åtal för brott prövad av en oavhängig och opartisk domstol.

Datainspektionen kan och ska därför inte ha några synpunkter på hur en domstol ska döma i ett enskilt fall eller hur domstolen i ett särskilt fall ska tillämpa en rättsregel. Det hindrar emellertid inte Datainspektionen från att bevaka att den personuppgiftsbehandling som sker hos en domstol följer gällande regler. Domstolar behandlar personuppgifter som är helt separerade från den rättsskipande och rättsvårdande verksamheten såsom när det gäller exempelvis personalärenden, men domstolarna behandlar också personuppgifter i domstolsärenden. Oavsett vilken typ av personuppgifter det är frågan om så är behandlingen av uppgifterna att bedöma som ett administrativt för-

farande. Datainspektionens tillsyn påverkar därför inte domstolens självständiga ställning i dess rättsskipning. Det aktuella ärendet illustrerar detta väl. Bedömningen av lagligheten av tingsrättens publicering på Internet av namn på parter som ska ha förhandling, har inte något samband med prövningen av själva saken i de ärenden som dessa personer är involverade i. Avsikten med grundlagsbestämmelsen är inte att skydda domstolen utan att skydda rättsskipningen.

Gotlands tingsrätt har vidare angett att bestämmelsen i *11 kap. 3 § regeringsformen* innebär att publiceringen åtnjuter ett grundlagsskydd. Den aktuella bestämmelsen handlar om domstolar självständighet i rättsskipningen och påverkar inte de materiella rättsreglernas tillämpning. Den angivna bestämmelsen kan därför inte ge publiceringen något grundlagsskydd.

2 – Offentlighetsprincipen

Gotlands tingsrätt har uppgett att personuppgiftslagen inte är tillämplig enligt *8 § personuppgiftslagen*, då publiceringen sker med stöd av offentlighetsprincipen i *2 kap. tryckfrihetsförordningen*.

Det är riktigt att offentlighetsprincipen har företräde framför personuppgiftslagen, men principen har sitt ursprung i de grundläggande fri- och rättigheterna som stadgas i *2 kap. 1 § regeringsformen* och som ger den enskilde rättigheter gentemot det allmänna. Det allmänna kan därför inte hävda en egen rätt med stöd av offentlighetsprincipen. Det konstateras bland annat av Högsta domstolen i resningsärendet (NJA 1995 s 677). Högsta domstolen uppger att tryckfrihetsförordningens regler inte är tillämpliga för ett statligt verk eftersom de reglerar enskildas rättigheter gentemot det allmänna och inte kan hindra ett ingripande riktat mot staten. Även Justitieombudsmannen (JO) har uttalat sig om myndigheters möjligheter att åberopa grundläggande rättigheter för enskilda i ett beslut från den 4 november 2010 (dnr 5127-2009 och 21-2010). I beslutet kritiserade JO den statliga myndigheten Forum för levande historia för utpekande av individer vid utställningen Middag med Pol Pot. Enligt JO kan en myndighet inte härleda befogenheter ur regler som uppställts för att tillförsäkra medborgarna yttrandefrihet gentemot det allmänna. Datainspektionen har i ett par tillsynsbeslut antagit samma ståndpunkt. Det ena beslutet (från den 29 januari 2010, dnr 987-2009) avsåg en kommun som publicerat personuppgifter med stöd av utgivningsbevis och det andra beslutet (från den 10 december 2011, dnr 1755-2011) avsåg Åklagarmyndighetens publicering av en dom.

Tingsrätten har i sitt svar till Datainspektionen hänvisat till ett beslut av Justitiekanslern (JK) från den 31 maj 2005 (dnr 3021-03-42) som enligt tingsrätten visar att JK inte anser att personuppgiftslagens skadeståndsbestämmelse är

tillämpliga på publicering som skett av det allmänna. Datainspektionen delar inte tingsrättens tolkning av beslutet. Det var med hänvisning till två beslut från Datainspektionen, som JK uppgav sig inte vara beredd att inom ramen för statens frivilliga skadereglering anse personuppgiftslagens skadeståndsbestämmelser tillämpliga. I Datainspektionens beslut (dnr 483-2003 och 381-2004) ansåg Datainspektionen att rättsläget var oklart beträffande frågan om det s.k. journalistiska undantaget i 7 § *personuppgiftslagen* kunde omfatta det allmänna. Det var således med anledning av att Datainspektionen då (2003/2004) uppfattade rättsläget som oklart som JK kom till slutsatsen att statens frivilliga skadeståndsreglering inte kunde tillämpas. JK uttryckte i beslutet en tvekan till att det journalistiska undantaget skulle vara tillämpligt på det allmännas publicering.

E-offentlighetskommittén har i betänkandet Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet (SOU 2010:4) s. 318 angett att i de fall myndigheter tillhandahåller personuppgifter utan en bakomliggande begäran med stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen ska myndigheten tillämpa personuppgiftslagens regler direkt på den behandling som utlämnandet utgör. Så är t.ex. fallet om myndigheter tillhandahåller uppgifter ur allmänna handlingar på eget initiativ via t.ex. Internet. Tingsrättens måste således följa personuppgiftslagen även om publiceringen av uppslagslistorna skett i syfte att ge allmänheten insyn i offentliga handlingar.

3 – Personuppgiftslagen

Enligt *artikel 8 i Europakonventionen* har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål.

I Sverige är det framförallt personuppgiftslagen som skyddar människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Personuppgiftslagen grundar sig på *Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter*.

För tingsrättens behandling av personuppgifter i dess rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet finns det en särskild förordning som gäller utöver personuppgiftslagen, *förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling*. Förordningen reglerar domstolarnas verksamhetsregister och rättsfallsregister. I 7 § finns dessutom en bestämmelse som avser annan automatiserad behandling av personuppgifter. Enligt 7 § *andra stycket* får känsliga personuppgifter enligt

13 § *personuppgiftslagen* eller uppgifter om lagöverträdelser enligt 21 § *personuppgiftslagen* behandlas automatiserat vid sidan om eller i anslutning till registret endast om uppgifterna har lämnats i ett mål eller ärende eller om de behövs för handläggningen av målet eller ärendet. Det finns inte några bestämmelser som direkt berör offentliggörande av uppgifter i förordningen. Avseende tingsrättens behandling av personuppgifter som inte avser rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet eller som inte regleras i *förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling* ska således bestämmelserna i *personuppgiftslagen* tillämpas.

Personuppgiftslagen innehåller sedan 2007 olika regler för strukturerat och ostrukturerat material. För register och ärende- och dokumenthanteringssystem i vilka personuppgifterna är strukturerade gäller de s.k. hanteringsreglerna i *personuppgiftslagen*. I hanteringsreglerna ingår bland annat de grundläggande bestämmelserna för behandling av personuppgifter och reglerna om när personuppgiftsbehandling är tillåten 9 och 10 §§ *personuppgiftslagen*.

Behandling av personuppgifter som inte ingår i eller är avsedd att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter är enligt 5 a § *personuppgiftslagen* ostrukturerat material. Sker behandlingen av personuppgifter i s.k. ostrukturerat material behöver inte hanteringsreglerna tillämpas utan istället ska den s.k. missbruksregeln i 5 a § *andra stycket personuppgiftslagen* tillämpas. Enligt missbruksregeln får behandling av personuppgifter i ostrukturerat material inte ske om det innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet. Bedömningen av vad som är en kränkning enligt missbruksregeln bygger på en intresseavvägning i det enskilda fallet. Som utgångspunkt för bedömningen bör frågor ställas om i vilket sammanhang uppgifterna förekommer, för vilket syfte de behandlas, vilken spridning de har fått eller har riskerat att få och vad behandlingen kan leda till. Hanteringsreglerna, som i och för sig inte behöver tillämpas, kan ge vägledning för kränkingsbedömningen enligt missbruksregeln. I förarbetena anges att det inte kan handla om en kränkning enligt missbruksregeln om de grundläggande kraven enligt 9 § *personuppgiftslagen* har följts och om behandlingen hade varit tillåten enligt 10 § *personuppgiftslagen*. (Prop. 2005/06:173, s. 27).

Att tingsrätten ska upprätta upppropslistor regleras i 25 § *första stycket i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion*:

För varje dag då det hålls sammanträde för huvudförhandling eller andra sammanträden skall tingsrätten upprätta en förteckning över de mål och ärenden som har utsatts till förhandling (upppropslista).

På uppropslistan skall det för varje mål och ärende eller grupp av mål eller ärenden anges när förhandlingen beräknas börja. Under rättegångsdagen skall uppropslistan hållas tillgänglig på tingsrättens kansli på samtliga kansliorter och vara anslagen på lämplig plats i anslutning till den lokal där rätten sammanträder. Om uppropslistan avser sammanträden för huvudförhandling, skall den vara tillgänglig för allmänheten på tingsrättens kansli på samtliga kansliorter senast den helgfria dagen närmast före rättegångsdagen.

De aktuella uppropslistorna härrör från tingsrättens verksamhetsregister och ingår i tingsrättens strukturerade material. Enligt huvudregeln i personuppgiftslagens hanteringsregler får personuppgifter behandlas bara om den registrerade lämnat sitt samtycke till behandlingen. Även utan samtycke får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att uppfylla vissa angivna syften. Det finns ett krav enligt tingsrättsinstruktionen att ha uppropslistor. De har en praktisk funktion, men också betydelse för den offentlighet som föreskrivs för förhandlingar i domstol enligt 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken. Att uppropslistorna innehåller namn på parterna är inte något som regleras i förordningen, men det ökar möjligheten för såväl parter, vittnen som allmänheten att orientera sig bland förhandlingarna. Att personuppgifter anges på uppropslistorna kan därför anses nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning enligt 10 § punkten d personuppgiftslagen.

Uppgifter som ingår i strukturerat material kan användas i ett annat sammanhang antingen av tredje man eller av den personuppgiftsansvarige själv. Vilka regler som då ska tillämpas beror på materialets form. När uppropslistorna publiceras på domstolens webbplats så sker det inte som ett moment i ärendehantering, utan i syfte att informera om tingsrättens verksamhet. Datainspektionen har också uppfattat det så att det inte finns någon automatisk koppling mellan webbplatsen och tingsrättens verksamhetsregister. De publicerade uppropslistorna är därför att betrakta som tagna ur sitt sammanhang och vilka regler som ska tillämpas är därför beroende av uppropslistornas egen form. De aktuella uppropslistorna är i sig inte strukturerade för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter och är därför att bedöma som ostrukturerade när de i informationssyfte publiceras på webbplatsen.

Lagligheten av publiceringen av uppropslistorna på webben ska därför prövas mot missbruksregeln i 5 a § andra stycket personuppgiftslagen. Kränkingsbedömningen ska ske genom en intresseavvägning i det enskilda fallet. Såsom nämnts är det inte frågan om en kränkning enligt missbruksregeln om de

grundläggande kraven enligt 9 § personuppgiftslagen har följts och om behandlingen hade varit tillåten enligt 10 § personuppgiftslagen. I detta fall grundas publiceringen av uppropslistorna inte på något samtycke. Publiceringen kan inte heller anses ha varit nödvändigt för att en arbetsuppgift av allmänt intresse eller i samband med myndighetsutövning ska kunna utföras i *enligt 10 § punkten d eller e*. Beträffande intresseavvägningen i *punkten f* är det frågan om tingsrättens intresse av att på effektivt och enkelt sätt informera allmänheten om när tingsrättens förhandlingar och sammanträden äger rum väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Denna prövning påminner om prövningen enligt missbruksregeln i *5 a § andra stycket personuppgiftslagen* och ger i detta fall inte något annat resultat.

För att bedöma vad som är en kränkning enligt missbruksregeln kan vägledning bland annat fås av de regler som gäller för publicering av personuppgifter i domar i det officiella rättsinformationssystemet. Enligt *22 § rättsinformationsförordningen (1999:175)* får det inte förekomma uppgifter som direkt kan hänföras till en fysisk person i livet. Undantagna är domstolens ledamöter och anställda, sakkunniga samt hänvisningar till litteratur och utländska avgöranden. Personnummer får inte förekomma i rättsinformationssystemet. Datainspektionen har i ett beslut från den 13 februari 2007 (dnr 1015-2006) uppgett att rättsinformation som följer de villkor som är angivna i förordningen normalt sett inte kan anses kränkande enligt *5 a § andra stycket personuppgiftslagen*.

Det finns också ett par domar som bör nämnas i sammanhanget. Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) har i en dom från den 29 januari 2010 (mål 1789-08) ansett att publicering av en konkursbouppteckning på Internet med fordringsägares och låntagares namn och adress samt fordrings- och lånebelopp skett i strid mot personuppgiftslagen, eftersom uppgifterna var att beteckna som integritetskänsliga och att uppgifterna blev lätt tillgängliga och kom att få en stor spridning genom att de publicerades på Internet. Den personuppgiftsansvariges intresse ansågs inte väga tyngre än de enskildas intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Hovrätten över Skåne och Blekinges konstaterade nyligen i en dom från den 16 maj 2012 (mål FT 1541-11) att det innebar en kränkning av den personliga integriteten att på ett bolags webbplats publicera en tvistemålsdom med namn och adress på en person som var part i tvistemålet och att skadestånd skulle utbetalas till personen i fråga. I bedömningen av skadeståndets storlek påpekade hovrätten att personen inte hade utpekats som brottsling.

Vid en jämförelse med ovan angivna exempel kan konstateras att tingsrättens namnpublicering på webbplatsen avser personer som är parter i mål och

ärenden där några avgöranden ännu inte har fattats. Uppgifterna avser i detta fall även personer som är misstänkta i brottmål. Det är således än mer integritetskänsliga uppgifter än vad som omfattas av rättsinformationsförordningen eller de angivna domarna. Att publiceringen sker på domstolens webbplats innebär att uppgifterna kan komma att sparas, spridas och även kunna ge träff vid sökning genom olika typer av sökverktyg som erbjuds på Internet. Tingsrätten har ingen möjlighet att begränsa uppgifternas tillgänglighet i vare sig tid eller rum. Sökningar på Internet sker som regel på allt material som finns på webben, om inte en särskild överenskommelse skett mellan dem som tillhandahåller sökmotorer och dem som publicerar uppgifter att vissa uppgifter ska undanhållas. Tingsrätten säger sig inte känna till att någon särskild överenskommelse skett. Det innebär att om en sökning sker på ett visst namn kan dennes delaktighet i ett mål eller ärende vid tingsrätten framkomma trots att sökningen gjordes av helt andra skäl. Denna möjlighet att söka, samla och spara uppgifter över hela världen gör publiceringar på webben särskilt integritetskänsliga.

Tingsrätten anser att offentlighetsprincipen innebär att den som har information aktivt ska verka för att göra den allmänt tillgänglig. Datainspektionen delar uppfattningen att all offentlig verksamhet ska sträva efter öppenhet och tillgänglighet. Hänsyn måste emellertid också tas till rätten till privatliv och enskildas personliga integritet. I det sammanhanget har personuppgiftslagen en viktig roll att fylla. Tingsrätten måste därför beakta även personuppgiftslagen vid en publicering på sin webbplats. Eftersom uppgifter på Internet kan få en så stor spridning krävs det en särskild försiktighet när personuppgifter publiceras av det allmänna på Internet. I detta fall har bland annat uppgifter på personer som är brottsmisstänkta men inte dömda publicerats. Det är uppenbart att det kan orsaka enskilda stort obehag att dessa uppgifter sprids. Även andra mål som vårdnads mål, konkursärenden osv. kan orsaka obehag och besvär för den enskilde. Datainspektionens bedömning är att tingsrättens publicering av uppropplistor på domstolens webbplats utgör en kränkning enligt missbruksregeln och att publiceringen därför sker i strid med personuppgiftslagen.

Hur man överklagar

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

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av chefsjuristen Hans-Olof Lindblom, tillsynschefen Britt-Marie Wester och juristerna Maria Karlströms och Katarina Tullstedt (föredragande)

Göran Gräslund

Katarina Tullstedt