



KLAGANDE

Sveriges Riksidrottsförbund, 802002-8166
Idrottens Hus
114 73 Stockholm

MOTPART

Datainspektionen
Box 8114
104 20 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 1 juni 2015
i mål nr 15770-14, se bilaga A

SAKEN

Tillämpning av personuppgiftslagen

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

BAKGRUND

Datainspektionen beslutade den 12 juni 2014, se bilaga B, att förelägga Sveriges Riksidrottsförbund (RF) att upphöra med insamling och registrering av deltagares personnummer i verksamhetssystemet IdrottOnline i syfte att redovisa idrottsföreningars gruppaktiviteter samt att upphöra med behandling av deltagares personnummer i systemet i syfte att tillhandahålla dem vid en kontroll av ansökningar om statligt lokalt aktivitetsstöd, s.k. LOK-stöd. RF överklagade Datainspektionens beslut till förvaltningsrätten som avslag överklagandet.

Närmare om LOK-stöd

RF får enligt förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet pröva fördelningen av LOK-stöd. LOK-stöd kan sökas av varje idrottsförening som är ansluten till något av de idrottsförbund som tillhör RF och som bedriver verksamhet för deltagare i åldern 7-25 år. Stödet syftar till att främja föreningsdriven barn- och ungdomsidrott och betalas ut till idrottsföreningar på basis av antalet genomförda gruppaktiviteter och antalet deltagare och ledare per aktivitetstillfälle. Deltagarna ska vara medlemmar i den förening som bedriver gruppaktiviteten. LOK-stöd betalas ut till de föreningar som anger deltagarnas personnummer i sin redovisning. Kontrollen av deltagarnas personnummer avser att säkerställa varje deltagares identitet som medlem i de aktuella föreningarna och att deltagarna därmed kan utgöra grund för en ansökan om LOK-stöd.

YRKANDEN M.M.

RF yrkar att kammarrätten, med ändring av förvaltningsrättens dom, upphäver Datainspektionens beslut. RF vidhåller vad som tidigare har anförts och tillägger i huvudsak följande.

Det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att kammarrätten klargör om förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet innefattar avvikelser från personuppgiftslagen (1998:204), PUL, som innebär att förordningen tar över personuppgiftslagens bestämmelser och att RF har rätt att behandla personuppgifter med stöd av förordningen när förbundet prövar frågor om statsbidrag. Ett klargörande skulle få stor praktisk betydelse för RF vid prövning av frågor om fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet enligt lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund.

Fördelningen och kontrollen av statligt lokalt aktivitetsstöd, LOK-stöd, är på grund av reglerna för att få bidrag inriktad på unika individer med aktuella egenskaper. I den verksamheten är användningen av personnummer nödvändig och klart motiverad med hänsyn till det beaktansvärda ändamålet av allmänt intresse att garantera en korrekt fördelning av skattemedel. RF har haft problem i flera fall med felaktig redovisning som kunnat undvikas eller i vart fall enklare avslöjas om personnummer hade redovisats. En redovisning av bara namn och födelsedatum, vilket användes tidigare, hade inte räckt i dessa fall.

Tidigare när personnummer inte utgjorde ett villkor för LOK-stöd behövde LOK-stödsgrupperna gå igenom närvarokort och kontrollera att deltagare faktiskt existerade, att de var medlemmar i föreningen, att de hade rätt ålder och att en person inte ingick i flera gruppaktiviteter per specialidrottsförbundsiddrott och veckodag. Denna kontrollmetod var tidskrävande, svår och inte minst ineffektiv. Då verksamhetssystemet IdrottOnline kräver att fullständiga personnummer förs in för att det ska vara möjligt att närvaroregistrera deltagare i syfte att låta dem ingå i underlaget för ansökan om LOK-stöd, möjliggör det för LOK-stödsgruppen att fokusera sina resurser och rikta sitt kontrollarbete. Detta innebär att RF vid prövning av om statsbidrag enligt förordningens syfte ska beviljas dels ges möjlighet att uppmärksamma andra problem och

hjälpa fler föreningar att komma tillrätta med dessa, dels att RF kan uppmärksamma annat fusk med redovisningen såsom t.ex. att s.k. pappersföreningar ansöker om LOK-stöd.

Datainspektionen anser att överklagandet ska avslås och tillägger i huvudsak följande. Då RF inte har de registrerades samtycke till de aktuella behandlingarna av personnummer, och någon identifiering av deltagarna inte sker, måste behandlingarna för att vara tillåtna vara klart motiverade med hänsyn till ändamålen med dem eller av något annat beaktansvärt skäl.

Vid prövningen av om behandlingarna är tillåtna behöver man väga de skäl som påkallar behandlingarna mot behovet av ett fullgott skydd för de registrerades integritet. Vid denna avvägning bör man beakta att det rör sig om väldigt många barn och ungdomars personnummer.

Personnummer är en extra skyddsvärd uppgift och barn och ungdomar är en extra skyddsvärd kategori av personer. Dessutom bör man beakta att det inte är de som utsätts för det integritetsintrång som behandlingarna innebär som får det ekonomiska stödet eller som gör sig skyldiga till det eventuella fusk som RF vill motverka. Eftersom det inte är alla föreningar som använder sig av IdrottOnline är det endast en del av närvaroregistreringen som kan kontrolleras på det sätt som RF beskriver och fusket förhindras därmed inte. Behandlingarna av personnumren kan därför inte medföra att RF:s ändamål uppnås.

Hur ett datasystem är uppbyggt, eller att det skulle krävas genomgripande förändringar i ett system för att följa lagen, är inte en rättslig grund för behandling av personuppgifter. Ett datasystem måste vara utformat på ett sådant sätt att behandlingen av personuppgifter som utförs i systemet följer gällande lagstiftning.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Vad målet gäller är om det är tillåtet att RF samlar in och registrerar deltagares fullständiga personnummer i systemet IdrottOnline i syfte att redovisa idrottsföreningars gruppaktiviteter samt i systemet behandlar deltagares personnummer för att användas vid en kontroll av ansökningar om LOK-stöd.

Den del av behandlingen av personuppgifter som RF själv gör vid kontrollen av utvalda idrottsföreningars ansökningar om LOK-stöd i IdrottOnline, där fullständiga personnummer inte visas för RF:s handläggare, omfattas däremot inte av Datainspektionens beslut.

Ska personuppgiftslagen tillämpas?

Av 2 § PUL framgår att lagen är subsidiär i förhållande till andra författningar, dvs. finns det bestämmelser i en annan lag eller förordning som avviker från personuppgiftslagen ska de bestämmelserna tillämpas i stället.

RF har anfört att den aktuella personuppgiftsbehandlingen inte omfattas av personuppgiftslagen, utan av förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet. Som skäl framhåller RF särskilt att det av 8 § i förordningen framgår att en organisation eller annan, som har tagit emot bidrag enligt förordningen, ska lämna RF de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som RF bestämmer.

Kammarrätten anser, i likhet med förvaltningsrätten, att 8 § förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet inte kan tolkas så att förordningen tar över personuppgiftslagens bestämmelser i fråga om behandling av personuppgifter. Inte heller framgår någon sådan avsikt av förarbetena till lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges

Riksidrottsförbund (se prop. 2008/09:126). Kammarrätten anser därmed att personuppgiftslagen är tillämplig på de aktuella personuppgiftsbehandlingarna och att RF ska anses vara personuppgiftsansvarig för dessa.

Behandling av uppgifter om personnummer

I 10 § PUL finns en uppräknad av i vilka fall det överhuvudtaget är tillåtet att behandla personuppgifter. Personuppgifter får enligt paragrafen bara behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke eller om behandlingen är nödvändig för vissa uppräknade syften, t.ex. 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. Om behandlingen avser personnummer måste behandlingen dessutom vara tillåten enligt 22 § PUL.

Av 22 § PUL följer att uppgifter om bl.a. personnummer får behandlas utan samtycke bara när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering, eller något annat beaktansvärt skäl.

Kammarrätten anser att det inte har framkommit att RF som personuppgiftsansvarig har inhämtat ett giltigt samtycke från var och en vars personnummer varit föremål för behandlingen av personnummer. För att behandlingen av personnummer ska anses vara tillåten utan samtycke måste därför någon av förutsättningarna i 22 § PUL föreligga.

Bestämmelsen om behandling av personnummer i 22 § PUL har förts över i princip oförändrad från den numera upphävda datalagen (1973:289). Av förarbetena till datalagen framgår att användningen av personnummer i registersammanhang alltid bör prövas från

integritetssynpunkt, att ”onödig” användning ska betraktas som ett integritetsintrång samt att det åligger den registeransvarige att visa att det finns tillräckliga skäl för registreringen (prop. 1990/91:60 s. 69).

Kammarrätten noterar att registrering av personnummer har tillåtits i sammanhang där kravet på en säker identifiering är särskilt framträdande t.ex. av rättsäkerhetsskäl eller när det är av särskild vikt att personförväxlingar inte sker inom exempelvis sjukvård och behandlingsverksamhet eller kreditupplysningsverksamhet.

Enligt RF är syftet och därmed ändamålet med behandlingen av personnummer att säkerställa att utbetalningarna av LOK-stöd sker utifrån korrekta underlag, dvs. att motverka fusk med bidragsansökningar.

Enligt kammarrättens uppfattning kan behandlingen av personnummer i IdrottOnline visserligen underlätta RF:s kontroll av bidragsfusk och därmed bidra till att motverka fusk genom att undvika felaktiga registreringar av medlemmar på vilka stöd kan grundas. Den aktuella behandlingen är dock bara en av flera kontrollåtgärder som görs i syfte att motverka fusk inför utbetalningen av LOK-stöd. Föreningarnas rätt till LOK-stöd är inte endast kopplad till att deltagarna identifieras som medlemmar i föreningen, utan grundas på antalet deltagande medlemmar i olika gruppaktiviteter samt antalet aktivitetstillfällen.

Mot bakgrund av vad som framkommit om förutsättningarna för LOK-stöd och den kontroll som RF gör inför utbetalningen av stöd, anser kammarrätten att det inte kan anses klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen eller vikten av en säker identifiering att samla in och registrera personnummer i systemet IdrottOnline. Dessutom bör det vara möjligt för RF att kontrollera föreningarnas ansökningar genom att använda uppgifter om namn och födelsedatum för det fall

samtycke inte föreligger för behandling av personnummer. Vad RF anför om kostnader och att det är ineffektivt att utföra kontroller utan personnummer medför inte någon annan bedömning. Det har inte heller framkommit något annat beaktansvärt skäl för att tillåta behandlingarna av personnummer utan samtycke.

Kammarrätten väger även in att det är ett mycket stort antal barn och ungdomar som omfattas av den aktuella behandlingen. Vidare beaktas att det inte är de personer som utsätts för det integritetsintrång som behandlingen av personnummer innebär som får det ekonomiska stödet eller är skyldiga till det fusk med bidragsansökningar som RF vill komma åt.

Kammarrätten anser alltså att det inte är klart motiverat enligt 22 § PUL att tillåta de aktuella behandlingarna av personnummer utan samtycke. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga C (formulär 1).

Thomas Rolén	Ingela Fridström	Erika Odung
kammarrättspresident	kammarrättsråd	kammarrättsråd
ordförande		referent

Sara Elgstrand Johansson
föredragande



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Avd. 32

DOM
2015-06-01
Meddelad i Stockholm

Mål nr
15770-14

KLAGANDE

Riksidrottsförbundet
Idrottens Hus
114 73 Stockholm

MOTPART

Datainspektionen
Box 8114
104 20 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Datainspektionens beslut 2014-06-12
1739-2013

SAKEN

Tillämpning av personuppgiftslagen (1998:204) - PuL

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Dok.Id 611539

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

YRKANDEN M.M.

I beslut den 12 juni 2014 konstaterade Datainspektionen (DI) att Riksidrottsförbundets (RF) insamling och registrering av deltagares personnummer i IdrottOnline i syfte att redovisa idrottsföreningars gruppaktiviteter samt behandlingar av deltagares personnummer i IdrottOnline i syfte att tillhandahålla RF dem vid en kontroll av ansökningar om statligt lokalt aktivitetsstöd inte är tillåtna. RF har därför förelagts att upphöra med insamlingen, registreringen och behandlingarna. Som skäl för beslutet angavs bl.a. följande. PuL är tillämplig och RF är personuppgiftsansvarig för aktuell insamling, registrering och behandling. De registrerade deltagarna har inte lämnat sitt samtycke till de aktuella behandlingarna av deras personnummer. För att behandlingarna ska vara tillåtna måste de således vara klart motiverade med hänsyn till ändamålet med dem, vikten av säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Av RF:s redogörelse för hur själva kontrollen går till framgår inte att RF genomför någon identifiering av deltagarna. Ingen av de åtgärder som RF har uppgett att man vidtar med de uppgifter som en förening på begäran gett in, synes kräva personnummer. Det kan därför inte vara motiverat att behandla personnumren i fråga.

RF yrkar att det överklagade beslutet upphävs och anför bl.a. följande. Sett till syftet med förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet, förordningen, och i ljuset av regeringens idrottspolitiska proposition ”Statens stöd till idrotten”, prop. 2008/09:126, torde det vara särskilt beaktansvärt att en så effektiv och säker kontroll som möjligt tillgodoses så att bidragsfusk motverkas. I regeringens riktlinjer för budgetåret 2014 avseende statsbidrag till idrotten anges att RF särskilt har att redovisa antalet deltagande barn och ungdomar fördelat på pojkar och flickor samt antalet sammankomster. För att uppnå tillförlitlighet i dessa uppgifter och för att kunna genomföra kontroll av enskilda deltagare och ledares närvaro vid

samma enskilda aktivitet, krävs personnummer. Personnummer används framförallt som ett identifieringshjälpmedel och säkerställer därmed en unik identitet hos deltagarna. Enligt 8 § förordningen bestämmer RF vilka redovisningshandlingar och andra uppgifter som ska lämnas in. Det föreligger därmed en avvikelse i förhållande till PuL, varför PuL:s bestämmelser inte ska tillämpas på den behandling av personuppgifter som det överklagade beslutet rör. Emellertid har information om vad PuL stadgar lämnats till föreningarna. Det måste anses rimligt att föreningar inhämtar ett frivilligt samtycke avseende den aktuella behandlingen av personuppgifter innan den påbörjats. Dessutom föreligger ett samtycke genom konkludent handlande eftersom den enskilde deltagaren frivilligt lämnat sitt personnummer efter att ha erhållit information om personuppgiftsbehandlingen. Föreningen har således de facto inhämtat samtycke. Vanligtvis vidtas tre åtgärder med personuppgifterna. RF kontrollerar ingivna närvarokort mot LOK-stödsföreskrifterna, mot föreningens medlemsregister och mot insänd sammanställning över antalet deltagare, gruppaktiviteter och ledarnärvarotillfällen. Medlemmars folkbokföringsadress hämtas från och uppdateras mot SPAR en gång per månad. På så vis säkerställs att medlemmarna faktiskt existerar och bor på den adress som angivits i den löpande redovisningen. Adressuppgiften kontrolleras i förhållande till föreningens säte. Det vidgås emellertid att det genom åtgärderna inte säkerställs att personen i fråga faktiskt deltagit i gruppaktiviteten. Om personnummer inte används, skulle personförväxlingar ostridigt kunna förekomma. Vid behov företas ytterligare kontroll telefonledes eller genom besök. Förhoppningen är att registreringen av personnummer ska avskräcka, försvåra och därigenom förebygga fusk med deltagarrapporteringen. RF:s behandling och kontroll av personuppgifter skiljer sig inte nämnvärt från den kontroll som Folkbildningsrådet utfört och som DI vid tillsyn inte haft synpunkter på.

DI vidhåller sitt beslut och anför bl.a. följande. Förordningen medför inte att PuL:s bestämmelser inte ska tillämpas på aktuella behandlingar av personuppgifter. Inget av det som påpekas i åberopad proposition talar för en annan bedömning. För att kunna redovisa antalet deltagande barn och ungdomar fördelat på pojkar och flickor samt antalet sammankomster krävs inte tillgång till fullständiga personnummer. Det har inte framkommit att RF från var och en av de registrerade skulle ha hämtat in samtycke till aktuella behandlingar av personnummer. Det ifrågasätts att ett giltigt samtycke verkligen hämtats in i mer än något enstaka fall. Ett samtycke kan lämnas genom ett konkludent handlande, dock enbart om handlandet föregås av tydlig information om på vilket sätt och för vilket ändamål personnumret ska behandlas. När fråga är om barn kan samtycket behöva lämnas av vårdnadshavare. Det är inte troligt att alla de personer som omfattas av aktuella behandlingar skulle ha fått sådan preciserad information som krävs för att giltiga samtycken ska föreligga. Vidare ifrågasätts om det verkligen finns ett behov av att fastställa deltagarnas unika identitet. Lika stor tillförlitlighet torde i praktiken kunna uppnås med hjälp av deltagarnas namn i kombination med födelsedatum. Det har inte framkommit att RF genomför någon faktisk identifiering av deltagare i gruppaktiviteter. De kontroller som RF vidtar innebär inte att en person identifieras och säkerställer inte att personen faktiskt deltagit i gruppaktiviteten. Att göra ytterligare kontroller telefonledes eller genom besök kräver inte tillgång till personnummer. Dessutom är det inte de som utsätts för integritetsintrång som får det ekonomiska stödet eller som gör sig skyldiga till det eventuella fusk som RF vill motverka.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering

Enligt 2 § PuL ska, om det i en lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från PUL, de bestämmelserna gälla.

Enligt 3 § PuL är personuppgiftsansvarig den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter.

Av 5 § PuL följer att lagen gäller för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad. Lagen gäller även för annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Av 9 § PUL framgår att den som är personuppgiftsansvarig bl.a. ska se till att de personuppgifter som behandlas är adekvata och relevanta i relation till ändamålen med behandlingen och att inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

I 10 § PuL stadgas bl.a. att personuppgifter enbart får behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut skall kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

Av 22 § PuL följer att uppgifter om bl.a. personnummer får utan samtycke behandlas bara när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering, eller något annat beaktansvärt skäl.

Förvaltningsrättens bedömning

I målet har aktualiserats om PuL är tillämplig på de aktuella behandlingarna av personuppgifter som RF utför.

PuL är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning. Vad som anges i riktlinjer eller i föreskrifter kan således inte ta över bestämmelserna i PuL. Frågan om en viss författningsbestämmelse innefattar en avvikelse från vad som ska gälla enligt PuL får avgöras med tillämpning av sedvanliga tolkningsmetoder för författningar.

RF har gjort gällandet att förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet (förordningen) innehåller bestämmelser som tar över PuL:s bestämmelser. RF framhåller härvid särskilt bestämmelsen i 8 § förordningen. Enligt bestämmelsens lydelse ska en organisation eller annan, som har tagit emot bidrag enligt förordningen, lämna RF de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som RF bestämmer.

Förvaltningsrätten anser att 8 § förordningen inte kan tas till intäkt för att förordningen ska ta över PuL:s bestämmelser i fråga om behandling av personuppgifter. Stöd för en sådan tolkning återfinns inte heller i förordningens övriga bestämmelser. Vad RF härvidlag anfört föranleder ingen annan bedömning.

Vidare kan konstateras att DI funnit att RF är personuppgiftsansvarig för aktuella behandlingar och att fråga är om sådana behandlingar av person-

uppgifter som PuL gäller för. RF har inte framställt någon invändning i dessa avseenden. Skäl att göra en annan bedömning beträffande behandlingarnas art eller vem som är att anse som personuppgiftsansvarig för behandlingarna har inte framkommit.

Förvaltningsrätten finner således att PuL är tillämplig och att RF är personuppgiftsansvarig för aktuella behandlingar. Frågan härefter är om RF haft fog för dem.

Förvaltningsrätten konstaterar att RF:s behandlingar i fråga rör uppgifter om personnummer. Uppgifter om personnummer får enbart behandlas utan samtycke under vissa förutsättningar. RF har gjort gällande att det måste anses rimligt att idrottsföreningar inhämtar ett frivilligt samtycke från de registrerade och att de registrerade genom konkludent handlande samtyckt till behandlingarna. Förvaltningsrätten anser att RF inte gjort sannolikt att ett giltigt samtycke inhämtats från envar vars personnummer varit föremål för behandling. Således krävs, för att de aktuella behandlingarna ska anses vara tillåtna, att bl.a. någon av förutsättningarna i 22 § PuL föreligger.

I målet har framkommit att syftet med behandlingarna är att förebygga fusk med LOK-stöd och skapa bättre förutsättningar för att kontrollera att fusk inte förekommit, dvs. att det underlag på vilket LOK-stödet beräknas är korrekt. Det har emellertid inte gjorts sannolikt att uppgiften om personnummer medför att ändamålen med behandlingarna uppnås. Vidare kan de kontrollåtgärder som RF vidtar inte anses innebära att RF identifierat de personer som deltagit i gruppaktiviteter. Behandlingarna kan därför inte heller motiveras med hänsyn till vikten av säker identifiering. Att en jämförelse av registrerade personuppgifter görs mot SPAR föranleder ingen annan bedömning. Något annat beaktansvärt skäl för att tillåta behandlingarna utan samtycke har inte heller framkommit. Det kan därmed inte vara klart motiverat att tillåta behandlingarna utan samtycke.

Förvaltningsrätten finner således i likhet med DI att RF:s aktuella behandlingar inte är tillåtna enligt PuL. Skäl att upphäva det överklagade beslutet föreligger därmed inte. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilagan till avgörandet (DV 3109/1 A).



Peter Andrén

Rådman

Nämndemännen Maria Bojerud, Bengt Carlsson och Louise Schönberg har också deltagit i avgörandet. Föredragande har varit Soheil Farhoudi.



Datum
2014-06-12

Diariennr
1739-2013

Riksidrottsförbundet
Idrottens hus
114 73 Stockholm

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

Datainspektionens beslut

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

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

Ärendet avslutas, men kommer att följas upp.

Bakgrund

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

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

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

Redogörelse för det nu aktuella tillsynsärendet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Skäl för beslutet

Personuppgiftslagens tillämplighet och beslutets räckvidd

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Personuppgiftsansvaret

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tillåtligheten av behandlingarna av personnummer

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

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

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

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

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

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

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


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


Ärendet ska avslutas, men kommer att följas upp.

Hur man överklagar

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

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


Kristina Svahn Starrsjö


Malin Fredholm

Bilaga:

Information till idrottsföreningar och deras medlemmar

Kopia till:

Riksidrottsförbundets generalsekreterare Birgitta Ljung
Riksidrottsstyrelsens ordförande Karin Mattsson Weijber